



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

BIANCA CHBANE CONTI

**HORTAS COMUNITÁRIAS E ACESSO AOS VAZIOS
URBANOS EM LONDRINA/PR:
LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DO DIREITO
NEGOCIAL**

Londrina
2026

BIANCA CHBANE CONTI

**HORTAS COMUNITÁRIAS E ACESSO AOS VAZIOS
URBANOS EM LONDRINA/PR:
LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DO DIREITO
NEGOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Miguel Etinger de Araujo Junior

Londrina
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Conti, Bianca Chbane .

HORTAS COMUNITÁRIAS E ACESSO AOS VAZIOS URBANOS EM LONDRINA/PR: : LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DO DIREITO NEGOCIAL / Bianca Chbane Conti. - Londrina, 2026.
117 f.

Orientador: Miguel Etinger de Araujo Junior.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2026.
Inclui bibliografia.

1. Vazios urbanos - Tese. 2. agricultura urbana - Tese. 3. Direito à cidade - Tese. 4. Concessão de direito real de uso - Tese. I. Etinger de Araujo Junior, Miguel . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

BIANCA CHBANE CONTI

**HORTAS COMUNITÁRIAS E ACESSO AOS VAZIOS URBANOS EM
LONDRINA/PR:
LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DO DIREITO NEGOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de
Araujo Junior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Léia Aparecida Veiga
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Daniele Regina Pontes
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Londrina, 15 de julho de 2026.

AGRADECIMENTOS

Se minha experiência com a pesquisa e com o mestrado em geral foi extremamente positiva, devo isso a todas as pessoas que participaram de alguma maneira desta jornada.

Em primeiro lugar, agradeço imensamente aos meus pais Mônica e Edmilson, por tanto me ensinarem sobre persistência e dedicação e, principalmente por incentivarem meus estudos desde sempre. Se celebro a conclusão de mais este ciclo, foi porque vocês nunca mediram esforços em apoiar minhas decisões e oferecer o amor e suporte que fossem necessários. Aos meus irmãos, Mateus e Beatriz, que me acompanham e me inspiram desde que cheguei ao mundo.

Agradeço ao meu companheiro de vida e melhor amigo há tantos anos, Rafael, que foi quem (fora da universidade) mais vivenciou de perto essa jornada. Obrigada por todo amor, toda compreensão mesmo nos momentos em que não estive tão presente no nosso cotidiano, e principalmente por acreditar em mim e ser meu porto seguro.

Ao meu professor e orientador Miguel Ettinger, pela confiança na minha pesquisa, por toda a orientação, incentivo e paciência. Foi um privilégio poder contar com um orientador tão presente, que desde o início deu todo suporte e que sempre incentivou a pensar nossas pesquisas e o Direito para além da teoria, enquanto uma ferramenta possível de transformação da realidade.

Agradeço também aos amigos que fiz no mestrado: Pedro Menani, que compartilhou as dores e delícias da pesquisa no direito ambiental e urbanístico; e Laura Meletti, pelas horas de estudo, permanências, revoltas, alegrias compartilhadas e por ter se tornado uma amiga tão especial e presente na minha vida.

À professora Léia Aparecida Veiga, quem tanto admiro pelo conhecimento e sensibilidade. Obrigada pelas contribuições realizadas na banca de qualificação, por ter aceito fazer parte da avaliação deste trabalho, e por ter sido sempre tão acessível e atenciosa desde a época em que fui sua aluna na disciplina da Geografia. Agradeço também à professora Daniele Regina Pontes por gentilmente ter aceito compor esta banca.

Agradeço imensamente à Diana Mabel Arellano, por ter aceito minha mobilidade acadêmica para a Universidade Nacional de Misiones (UNAM)/Argentina, por ter sido tão solícita durante todo o processo de preparação e por ter me recebido

tão bem em seu país. Agradeço também à UNAM e aos seus professores, em especial àqueles que aceitaram me orientar durante este período: prof. Leonardo Villafañe e prof. Mariano Anton. Foi uma experiência enriquecedora que contribuiu profundamente com a minha formação e sem vocês isso jamais teria sido possível.

Aos demais professores que fizeram parte dessa jornada por intermédio de suas disciplinas e conhecimentos, muito obrigada.

Por fim, sou eternamente grata a tudo o que a Universidade Estadual de Londrina me proporcionou, desde a graduação. Viva a universidade pública de qualidade!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

“Soy un pedazo de tierra que vale la pena
Una canasta con frijoles
Soy Maradona contra Inglaterra anotándote dos
goles
Soy lo que sostiene mi bandera
La espina dorsal del planeta es mi cordillera
Soy lo que me enseñó mi padre
El que no quiere a su patria, no quiere a su
madre
Soy América Latina
Un pueblo sin piernas, pero que camina.”

Calle 13, Latinoamerica, 2010

RESUMO

CONTI, Bianca Chbane. **Hortas comunitárias e acesso aos vazios urbanos em Londrina/PR**: limites e possibilidades a partir do Direito Negocial. 2026. 117f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

A problemática parte da observação de que os vazios urbanos em Londrina/PR são resultantes da segregação socioespacial decorrentes da especulação imobiliária, que dificultam o acesso à terra por parte da população, e que servem de contexto para repensar alternativas de reapropriação coletiva da cidade, como é o caso das hortas comunitárias. No entanto, considerando as experiências de agricultura urbana local, observa-se que as comunidades enfrentam diversos desafios para implantar e manter ativa uma horta comunitária, dentre os quais está o acesso e permanência na terra, razão pela qual o objeto central da pesquisa é a análise das formas jurídicas de acesso à terra urbana para o desenvolvimento de agricultura urbana, no âmbito do Direito Negocial. O problema-chave consiste em indagar em que medida as formas jurídicas de acesso à terra viabilizam ou limitam a agricultura urbana enquanto medida de concretização do direito à cidade sustentável. A hipótese sustenta que os instrumentos jurídicos vigentes apresentam limitações que comprometem a estabilidade e a continuidade das hortas comunitárias, sendo a Concessão de Direito Real de Uso, enquanto negócio jurídico bilateral, uma alternativa mais adequada para garantir maior segurança jurídica de posse e tornar a agricultura urbana um instrumento de reapropriação social da natureza e do espaço urbano. Para tanto, adotou-se o método dedutivo, com revisão bibliográfica e documental, abrangendo doutrinas, legislações, registros institucionais e pesquisas acadêmicas, além de dados empíricos sobre vazios urbanos e hortas comunitárias em Londrina/PR, com análise comparativa de experiências em outros municípios. Como resultados, identificou-se que a permissão de uso, instrumento predominante de acesso à terra, gera insegurança jurídica de posse e, embora a política de agricultura urbana de Londrina preveja a possibilidade de uso de imóveis privados, a ausência de mecanismos necessários para viabilizá-la restringe, na prática, as hortas aos vazios urbanos públicos. Por outro lado, a Concessão de Direito Real de Uso apresenta-se como alternativa mais adequada para garantir estabilidade às hortas comunitárias, devendo estar acompanhada de medidas complementares, como integração ao Plano Diretor, mapeamento dos vazios urbanos e incentivos à mobilização de imóveis privados.

Palavras-chave: Vazios urbanos; agricultura urbana; direito à cidade; concessão de direito real de uso.

ABSTRACT

CONTI, Bianca Chbane. **Community Gardens and Access to Vacant Urban Lots in Londrina, Paraná:** limitations and possibilities from the perspective of contract Law. 2026. 117f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

The issue stems from the observation that urban vacant lots in Londrina, Paraná, are the result of socio-spatial segregation caused by real estate speculation, which hinders the population's access to land and serves as a context for rethinking alternatives for the collective reappropriation of the city, such as community gardens. However, considering local experiences with urban agriculture, it is evident that communities face various challenges in establishing and maintaining a community garden, including access to and retention of land; for this reason, the central focus of this research is the analysis of legal forms of access to urban land for the development of urban agriculture, within the framework of Contract Law. The key issue is to examine to what extent legal forms of land access facilitate or limit urban agriculture as a means of realizing the right to a sustainable city. The hypothesis holds that current legal instruments have limitations that compromise the stability and continuity of community gardens, with the Grant of a Real Right of Use - as a bilateral legal transaction - being a more appropriate alternative to ensure greater legal certainty of possession and to make urban agriculture an instrument for the social reappropriation of nature and urban space. To this end, the deductive method was adopted, involving a review of the literature and documents, covering legal doctrines, legislation, institutional records, and academic research, as well as empirical data on urban vacant lots and community gardens in Londrina, Paraná, with a comparative analysis of experiences in other municipalities. The results revealed that the permit for use, the predominant instrument for accessing land, creates legal uncertainty regarding tenure; and although Londrina's urban agriculture policy provides for the possibility of using private properties, the absence of the necessary mechanisms to make this feasible restricts, in practice, the gardens to public urban vacant lots. On the other hand, the Grant of a Real Right of Use appears to be the most appropriate alternative for ensuring stability for community gardens, and should be accompanied by complementary measures, such as integration into the Master Plan, mapping of urban vacant lots, and incentives to mobilize private properties.

Key-words: Urban vacant lots; urban agriculture; right to the city; concession of real right of use.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Área útil do Perímetro Urbano de Londrina (Sede) sem zonas industriais	27
Figura 2 – Área desocupada do perímetro urbano de Londrina (Sede)	28
Figura 3 – Atualização do estudo sobre os lotes predominantemente desocupados	30
Figura 4 – Áreas Verdes de Londrina/PR	48
Figura 5 – Localização das hortas comunitárias de Londrina/PR (Programa AgriUrbana)	072
Figura 6 – Comparativo entre os vazios urbanos da Zona Central e os das Zonas Não-Central	76
Figura 7 – Distribuição espacial das hortas comunitárias de Londrina/PR e dos vazios urbanos em 2025	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quantitativo de áreas desocupadas no perímetro urbano de Londrina	
.....	29

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APP	Área de Preservação Permanente
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CLT	Community Land Trust
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
IAPAR	Instituto Agrônômico do Paraná
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina
ISER	Instituto de Estudos da Religião
ONU	Organização das Nações Unidas
PGU-ALC	Programa de Gestão Urbana para América Latina e o Caribe
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REDEH	Rede de Desenvolvimento Humano
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SMAA	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
TTC	Termo Territorial Coletivo
UBPCs	Unidades Básicas de Produção Cooperativada
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	14
1	PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E REGULAÇÃO DA ORDEM TERRITORIAL.....	17
1.1	A MERCANTILIZAÇÃO DA CIDADE, A PRODUÇÃO DE VAZIOS E O PAPEL DO ESTADO	19
1.2	O CASO DE LONDRINA/PR: VAZIOS URBANOS E DESIGUALDADE NO ACESSO À TERRA URBANA.....	24
1.3	DIREITO À CIDADE COMO CONTRAPONTO À ORDEM URBANA MERCANTILIZADA..	33
2	URBANIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE: UMA RELEITURA DA NOÇÃO DE DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL.....	41
2.1	OS DISCURSOS E A DISPUTA PELO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE URBANA..	42
2.2	A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE A PARTIR DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	50
2.3	CONTRIBUIÇÕES DA ECOLOGIA POLÍTICA URBANA PARA A ANÁLISE DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	57
3	AGRICULTURA URBANA E O DIREITO NEGOCIAL: ANÁLISE DA FORMA JURÍDICA DE ACESSO À TERRA URBANA	63
3.1	CARACTERIZANDO A AGRICULTURA URBANA E SUAS DIMENSÕES.....	63
3.2	O MARCO NORMATIVO DA AGRICULTURA URBANA E O CENÁRIO DE LONDRINA/PR	68
3.2.1	A Forma Jurídica do acesso Coletivo à Terra Urbana	82
3.3	ALTERNATIVAS JURÍDICAS E A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO APLICADA ÀS HORTAS COMUNITÁRIAS	86
	CONCLUSÃO	95
	REFERÊNCIAS	99

ANEXOS.....111

ANEXO A - Termo de Adesão ao Programa Municipal
AgriUrbana.....112

ANEXO B - Resposta ao Pedido de Informação n. 761/2025.....114

INTRODUÇÃO

A vida nas cidades é frequentemente associada a maiores facilidades, tendo em vista o maior acesso ao mercado de trabalho urbano e às infraestruturas básicas de serviço. No entanto, sabe-se que esses benefícios não são distribuídos igualmente, pois o processo de urbanização, intensificado pela industrialização e pela consolidação do capitalismo, fez com que a produção do espaço urbano fosse orientada por interesses mercantis. Como consequência, essa dinâmica aprofundou as disputas e conflitos relacionadas ao uso do espaço urbano, se tornando o campo principal da luta de classes.

Ou seja, a terra e natureza urbana foram apropriadas seletivamente, favorecendo as classes dominantes, marginalizando as camadas populares, e intensificando fenômenos como vazios urbanos, fragmentação e segregação socioespacial. E nesse contexto, pode-se dizer que os vazios urbanos têm aprofundado ainda mais a dificuldade de acesso ao solo, uma vez que funcionam como reserva especulativa à espera de valorização fundiária que eleva o preço da terra ao seu entorno.

Diante desta problemática e do desafio de se pensar em novos projetos de urbanidade a partir da perspectiva local, encontra-se na agricultura urbana uma prática capaz de viabilizar a utilização alternativa de tais vazios, retirando a produção do espaço dos interesses privados e das dinâmicas imobiliárias e reinventando-o de acordo com os interesses coletivos.

Assim, considerando que a efetivação de práticas de agricultura urbana é atravessada por relações negociais que regem o acesso à terra urbana, propõe-se como objetivo geral do trabalho analisar em que medida as formas jurídicas de acesso à terra urbana viabilizam ou limitam a agricultura urbana em Londrina/PR, e identificar instrumentos jurídicos alternativos orientados pelo direito à cidade e pela ecologia política urbana.

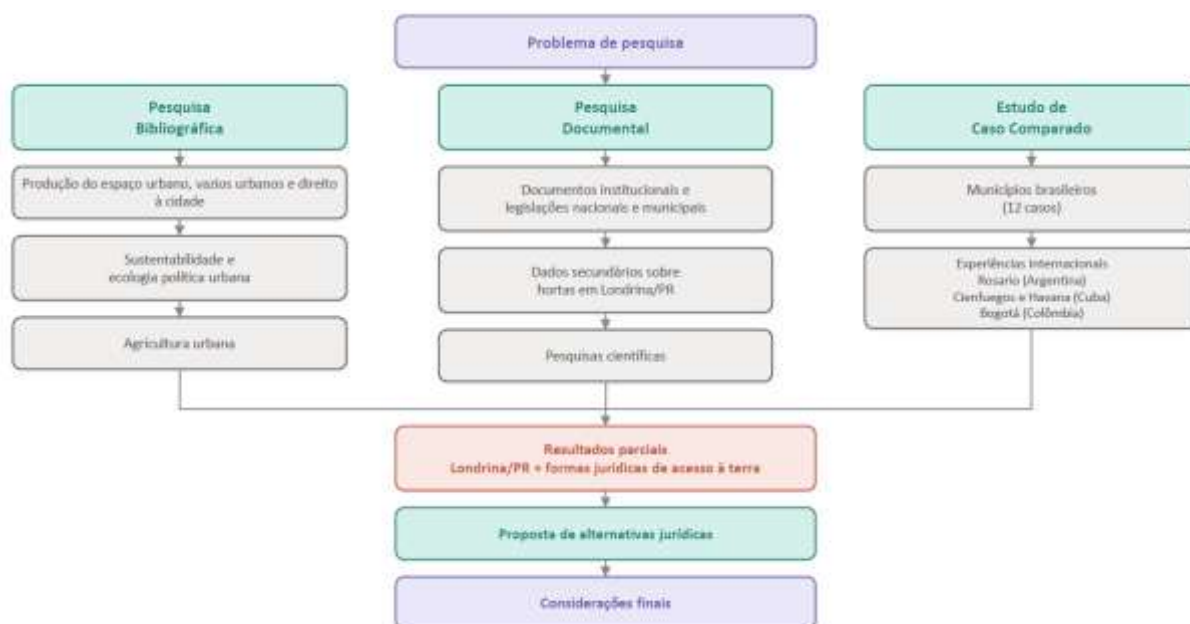
Já em relação aos objetivos específicos, pretende-se contextualizar teoricamente a produção do espaço urbano, os vazios urbanos em Londrina/PR e o direito à cidade sustentável a partir da ecologia política urbana; analisar o cenário de agricultura urbana de Londrina/PR, identificando os principais desafios e os instrumentos jurídicos de acesso à terra aplicados no município; buscar outros modelos negociais de acesso à terra através do estudo de experiências nacionais e

internacionais; e propor alternativas jurídicas capazes de conferir maior segurança e estabilidade às iniciativas de agricultura urbana em vazios urbanos.

A hipótese que orienta a pesquisa é a de que os instrumentos jurídicos vigentes de acesso à terra apresentam limitações que comprometem a estabilidade e a continuidade das hortas comunitárias, sendo a Concessão de Direito Real de Uso uma alternativa mais adequada para garantir a segurança jurídica dessas práticas. Por tais razões é que se justifica o objeto central do trabalho como sendo a análise do negócio jurídico que permite o uso da terra urbana, em especial a Concessão de Direito Real de uso.

Para tanto, adotou-se o método dedutivo, com revisão bibliográfica e documental, estudo de caso comparado de municípios brasileiros e experiências internacionais, e análise de dados empíricos sobre vazios urbanos e hortas comunitárias em Londrina/PR, conforme se observa do percurso metodológico:

Figura 1 – Percurso metodológico da Pesquisa



Org. A autora, 2026.

O trabalho final encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, analisa-se a produção do espaço urbano, principalmente a partir de Lefebvre, compreendendo a cidade como resultado de um processo histórico-social. A partir desse referencial teórico, estuda-se o caso específico de Londrina/PR, a fim de compreender os vazios urbanos presentes na cidade e o acesso desigual à terra, bem

como discute-se a aplicação dos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade sob a perspectiva do direito à cidade.

Considerando a busca pela reapropriação coletiva do espaço urbano e a proposta da agricultura urbana, o segundo capítulo passa a problematizar o conceito de sustentabilidade urbana, demonstrando que se trata de uma noção que está em disputa política, bem como analisa a construção jurídica da ideia de direito à cidade sustentável. Ainda, propõe-se uma releitura desse conceito, partir da ecológica política urbana, para que ele reflita a real disputa pela produção da natureza nas cidades e a busca pela reapropriação social desta natureza.

Por fim, no terceiro capítulo, analisa-se a agricultura urbana, incluindo seu conceito e dimensões, bem como identifica-se o marco normativo que a regula em Londrina/PR. A partir do mapeamento das hortas comunitárias do município e da análise do instrumento jurídico adotado, verificam-se as limitações dessa forma de acesso à terra e analisa-se a viabilidade de aplicação da Concessão de Direito Real de Uso para, por fim, realizar o estudo comparado de outras experiências nacionais e internacionais buscando encontrar também outras alternativas de negócios jurídicos.

1 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E REGULAÇÃO DA ORDEM TERRITORIAL

A análise e a contextualização das questões relativas à cidade têm como marco o processo de industrialização, entendido como processo histórico da constituição da sociedade urbana moderna. Embora as cidades antecedam o capitalismo, é a partir da consolidação da indústria que se observa uma transformação profunda nas formas de produção, nas relações sociais e na organização do espaço, redefinindo o papel da cidade na reprodução da sociedade.

Lefebvre (2001, p. 11), ressalta que é a partir deste momento histórico que se caracteriza a sociedade moderna e os problemas específicos da época, que persistem até a atualidade, explicando que “a cidade, como tal, faz parte das condições históricas implícitas no capitalismo, resulta da destruição das formações sociais anteriores e da acumulação primitiva do capital” (Lefebvre, 1972, p.131).

As estruturas das cidades como eram conhecidas até então, caracterizada majoritariamente pela produção artesanal, apresentaram uma alteração radical com a passagem para a produção industrial e para o capitalismo concorrencial (Lefebvre, 2001, p. 14). E, com a chegada da grande indústria, a lógica orgânica das formações anteriores foi transformada em relações capitalistas, dando lugar à novas dinâmicas que estão subordinadas ao capital (Lefebvre, 1972, p. 64).

Isso significa que essa nova realidade urbana passou, na verdade, a ser produzida por novos agentes, por meio de um processo intencional e para a realização de interesses próprios ao capital, de forma que a cidade passa a ser também mercantilizada: a ciência, a terra, a natureza e todas as relações sociais passam a ser exploradas por agentes sociais.

Ou seja, “a produção do espaço ganha centralidade no processo de reprodução da sociedade a partir desse momento da história” (Carlos, 2017, p. 36), de forma que a urbanização se intensifica após o domínio da indústria, transformando toda a superfície global.

A partir desse processo de industrialização e de modificação das cidades, passa-se a diferenciar os conceitos de cidade e urbano (Lencioni, 2008, p. 117).

Pode-se dizer que a cidade representa a materialidade historicamente construída, ou seja, o conjunto de formas fixadas no espaço, enquanto o urbano diz respeito à forma social, à dimensão da vida social que se realiza e se reproduz nesse espaço, é onde reside o campo das disputas, as articulações, a divisão do trabalho e

os movimentos intencionais. E é no conjunto desses dois conceitos que reside o significado de urbanização.

A urbanização, portanto, é a forma como a sociedade urbana (que vive nas cidades) se constitui e transforma a lógica espacial da sociedade, momento em que o espaço urbano passa a ser majoritariamente moldado pelos interesses do capital e não apenas pelas necessidades sociais.

Corrêa (2008, p. 44) corrobora esse raciocínio ao afirmar que a organização desse espaço urbano e a determinação dos diferentes usos da terra não surgem naturalmente por meio de processos aleatórios ou por um mercado invisível, sendo, na verdade, o resultado direto da ação de agentes sociais, como os proprietários dos meios de produção; promotores fundiários e imobiliários; o Estado; e até mesmo os grupos sociais excluídos (que, como consequência da segregação socioespacial, se tornam agentes modeladores da favela).

O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço [...]. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem (Corrêa, 1989, p. 11).

Por tais razões, é possível compreender que a cidade não é um fenômeno desenvolvido por condições naturais, mas é produzida por agentes que possuem interesses e que se utilizam de estratégias de poder para produzir e reproduzir o espaço, sendo, portanto, resultado de práticas sociais, relações de poder, modos de produção e transformações históricas.

Ao tratar dessa urbanização, Harvey (2014, p. 30) afirma que se trata de um fenômeno de classe, através do qual a classe capitalista domina o processo urbano, o que implica a “dominação da classe capitalista não apenas sobre os aparelhos do Estado [...] como também populações inteiras – seus estilos de vida, sua capacidade de trabalho, seus valores culturais e políticos, suas visões de mundo” (Harvey, 2014, p. 133)

Esses processos justificam a configuração e as particularidades de cada cidade, de forma que, a partir das articulações de seus agentes sociais, será determinada a organização dos espaços e da vida urbana com seus espaços de

exclusão, construção de desigualdades, segregação e valorização espaciais, bem como diversas virtudes e problemáticas.

O espaço é social e, portanto, resultado da ação dos sujeitos sociais, ao mesmo tempo em que é intermediado pelos objetos naturais e artificiais, conforme discorre Santos (1996, p. 71), portanto, representa a interrelação entre as pessoas, objetos e ações que estão em constante movimento e que se transformam ao longo do tempo. Assim, a cidade se firma como um produto histórico e social e os sujeitos, ao se relacionarem e interagirem com as estruturas econômicas, políticas e culturais, produzem tanto o espaço urbano quanto as próprias relações sociais que nele se desenvolvem.

Este espaço se torna mercadoria e revela um conflito entre “a lógica da realização do capital e as necessidades da sociedade (conflito entre a lógica imposta pelo uso e pela troca) (Carlos, 2017, p. 34). Nesta afirmação, o valor de uso representaria a realização da vida urbana através da utilização dos espaços e do tempo de forma improdutiva para o capital.

Este conflito entre valor de uso e valor de troca ultrapassa o plano abstrato e se concretiza na própria organização territorial da cidade, orientando decisões sobre onde investir, onde construir e onde permitir/impedir a ocupação, o que interfere diretamente na produção e manutenção de vazios urbanos, conforme se observará adiante

1.1 A MERCANTILIZAÇÃO DA CIDADE, A PRODUÇÃO DE VAZIOS E O PAPEL DO ESTADO

Ao afirmar que a cidade é um produto histórico e social e que, portanto, resulta da ação intencional dos agentes sociais, é importante ressaltar que existe um marco jurídico que regula tais atuações e que esse marco não é neutro. Pelo contrário, ele representa e defende “o interesse das classes dominantes, permitindo, inclusive, que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante” (Capel, 1974, p. 19).

Dessa forma, quando a terra urbana é transformada em mercadoria, ela passa a ser objeto de disputa entre os diferentes agentes que se utilizam de instrumentos legais (como o planejamento urbano, leis e políticas públicas) para interferir diretamente na organização do território e definir as questões relacionadas à

ocupação do solo, uso, acesso e gestão do espaço urbano, com o objetivo final de dar continuidade ao processo de acumulação capitalista.

Corrêa (1989, p. 13) explica algumas das intenções e ações utilizadas pelos agentes sociais para produzir e reproduzir esse espaço, como é o caso, por exemplo, dos grandes proprietários industriais que buscam a criação de amplas áreas fabris em localização estratégica, de forma que tal mobilização acaba afetando na localidade de outros usos da terra.

O autor ressalta ainda, o papel dos promotores imobiliários, que realizam incorporação, financiamento e construção/comercialização de imóveis; bem como da influência dos proprietários de terras que se utilizam dos mecanismos legais existentes para obter uma maior renda fundiária da propriedade e que podem, inclusive, exercer pressão junto ao Estado visando interferir na definição das leis de zoneamento urbano ou visando investimentos que valorizam a terra.

Esses agentes possuem especial interesse na expansão da cidade para que haja a urbanização das terras rurais e, conseqüentemente, se alcance um maior valor de troca da terra, uma vez que a terra urbana, por estar acompanhada de infraestrutura, serviços essenciais, acesso à espaços estratégicos e investimentos, é mais valorizada que a rural.

De outro lado, a atuação do Estado capitalista das cidades brasileiras varia de acordo com o contexto econômico e político de cada momento, incluindo diversas possibilidades de ação, às vezes atuando como organizador dos espaços urbanos e estabelecendo marco jurídico de produção e uso desse espaço, por intermédio dos impostos, e outras vezes atuando como promotor imobiliário, ao investir na produção de imóveis residenciais, ou controlando o mercado fundiário, ao se tornar proprietário de lotes que poderão ser permutados com outros agentes sociais (Corrêa, 2008, p. 46).

Ao trazer as ideias de Samson (1980)¹, Corrêa (1989, p. 25) explica que existe um conjunto de instrumentos que podem ser utilizados pelo Estado para a organização do espaço urbano, quais sejam: o direito de desapropriação e precedência na compra de terras; controle e limitação dos preços de terras; impostos

¹ SAMSOM, A. Le Rôle et les Instruments de la Planification Urbaine Face aux Mécanismes Fonciers et Immobiliers des Villes du Tiers-Monde .In: DURAND-LASSERVE, Alain (org.). La croissance périphérique des villes du Tiers-Monde: le rôle de la promotion foncière et immobilière. Talence: CEGET – Travaux et Documents de Géographie Tropicale, 1980.

fundiários e imobiliários, taxaço de terrenos livres, para uma utilizaço mais completa do espao urbano, e investimento pblico na construo de infraestrutura.

A construo de infraestrutura cria processos de valorizaço do espao urbano com a implementaço de recursos apenas em determinadas reas, e esta ao do poder pblico que e reforada pelas polticas pblicas, est diretamente associada a ao dos empreendedores imobiliários (Carlos, 2017, p. 39). No entanto, observa-se que a escolha de tais instrumentos sã seletivos, na medida em que sã utilizados para benefcio de determinadas parcelas da sociedade, sendo que, muitas vezes o Estado se articula com os sujeitos imobiliários e construtoras para promover a expanso da cidade e os interesses privados.

Tais dinâmicas sã reforadas e justificadas por um planejamento urbano que nã e neutro, mas que expressa o interesse dominante de grupos sociais, instituçoes e empresas. Para exemplificar essa atuao, basta observar como o Estado orienta a expanso urbana e decide sua direço: criando fixos que atraem os fluxos do mercado (Santos, 1998, p. 55).

Na insuficiêcia do Estado, os papéis podem se inverter, sendo o mercado (imobiliário, de capitais) quem cria fixos, mas mesmo neste cenário o Estado possui papel ativo, uma vez que e ele quem regula essa participaço, restando evidente o papel do Estado que, juntamente com outros agentes, modela constantemente o espao urbano.

Essa regulaço aparece na forma do ordenamento do território, que tem como finalidade o “controle regulatório que contenha os efeitos da contradiço da base espacial sobre os movimentos globais da sociedade e a mantenha funcionando nos parâmetros com que foi organizada” (Moreira, 2011, p. 77), ou seja, serve justamente para manter o funcionamento da sociedade da forma como ela e.

Ao tratar do papel seletivo do Estado, Brito (2008, p. 218) destaca que:

O poder pblico tem atuao marcante na produço do espao urbano, pois dispoe de inúmeros instrumentos para regulamentaço do uso do solo, mas os usos destes instrumentos nã estã pautados pela neutralidade, pois na maioria das vezes tende a privilegiar o segmento de classe que est no poder [...]. Atua como administrador da cidade como, por exemplo, atravs da Lei do Uso do Solo, etc. Mas ao invés de agir buscando garantir os direitos da populao em geral, torna-se “garantidor” dos direitos de pequena parcela.

Sã essas articulaçoes, portanto, que determinam a estruturaço, os movimentos de expanso e as característics da cidade, bem como a possibilidade

ou não de acesso à moradia e acesso aos demais espaços.

Nesse contexto, a possibilidade de acesso à terra urbana passa a ser diretamente influenciada pela dinâmica imobiliária, caracterizada pela “articulação entre as decisões de investir” e a dimensão espacial (Campos, 1989, p. 65). O autor explica que todo investimento imobiliário envolve um deslocamento espacial, sendo realizado em área da cidade que possua as condições legais e urbanísticas capazes de viabilizar a valorização do solo e a alteração do padrão de ocupação.

Neste caso, o poder público pode também contribuir para a valorização do solo, uma vez que quando se realiza investimento público para melhorar a infraestrutura de determinadas áreas bem localizadas, tais áreas terão maior valor e se tornarão mais inacessíveis (Brito, 2008, p. 218).

Dessa forma, as decisões de investir alteram não apenas as características da área objeto de sua ação, “mas também a relação desta área com as outras áreas da cidade. As mudanças nas posições relativas das áreas da cidade alteram [...] o ambiente construído urbano como um todo” (Campos, 1989, p. 66), tornando-os mais inacessíveis e dificultando o seu acesso, ou criando grandes vazios urbanos, por exemplo.

Tal dinâmica imobiliária ocorre, principalmente porque a terra é tratada como um bem financeiro (Harvey, 2024, p. 439), sendo a renda fundiária um investimento como qualquer outro, de forma que “a cidade tem em seu solo a valorização por meio dos empreendimentos que servem à classe dominante, não como forma de apropriar-se, mas como forma de se auferir renda diferencial” (Chaves;Souza, 2020, p. 43).

Ou seja, nessa perspectiva de mercantilização da cidade, o solo urbano se torna objeto da especulação imobiliária, que pode ser entendida como a produção de vazios e de áreas que ficam subutilizadas ou inutilizadas durante certo período, aguardando mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e que podem gerar maiores lucros no futuro (Singer, 1982, p. 23).

Trata-se de uma estratégia a decisão de produzir esses vazios e, enquanto a cidade passa por um processo de expansão horizontal, observa-se em seu interior a existência de diversas áreas que permanecem sem construções, na maioria das vezes, aguardando a valorização da localização (Brito, 2008, p. 207).

Assim, os vazios urbanos podem ser interpretados como uma das manifestações do processo de apropriação do espaço urbano. Neste sentido, Ebner (1999, p. 68) expõe que os vazios são criados através de um trabalho social em seu

entorno, sendo “resultados da produção da cidade [...] portanto, no espaço urbano, o construído e o não construído fazem parte de um mesmo processo e desse modo pode-se concluir que o vazio é gerado como são criadas as construções urbanas”.

E, quando se discute sobre vazios urbanos, fato é que existe uma multiplicidade de definições, podendo estar relacionado às áreas completamente desocupadas ou desvalorizadas ou com estruturas construídas sem uso.

Borde (2006, p. 8) interpreta os vazios urbanos como aqueles terrenos “[...] localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios”. Para Beltrame (2013, p. 115), os vazios urbanos abrangem desde a “inexistência de construção, à não ocupação, à desocupação, à decadência, ao não uso e ao subaproveitamento dos espaços, sejam eles terrenos ou edificações consideradas como urbanos”.

Ao trazer o conceito elaborado por Clichevsky (2007, p. 198), Gusmão e Bovo (2019, p. 85) relacionam os vazios aos “terrenos e edificações que estão sob a espera de demolição, inserindo também os vazios especulativos [...] que são estruturas construídas sem uso, apresentando alto nível de obsolescência”.

Ou seja, os vazios podem ser caracterizados não apenas como terrenos desocupados, mas também como edificações subutilizadas ou ociosas em áreas ainda desvalorizadas com potencial de mudança. Mas fato é que todos os conceitos se relacionam com a ideia de espaços que não cumprem com a função social definida no Estatuto da Cidade (Gusmão;Bovo, 2019, p. 86).

No presente caso, se utilizará a definição de vazio urbano que abrange os “[...] lotes sem construções (sem edificações), os considerados terrenos baldios no interior da cidade” (Brito, 2008, p. 203). Isto porque, quando se observa o cenário de Londrina, encontra-se uma presença significativa de áreas vazias que, embora já parceladas, ainda não estão edificadas, e são justamente esses espaços que podem ser destinados para a implementação de projetos de agricultura urbana, objeto de análise deste trabalho.

Nesse sentido, para melhor compreensão da definição da categoria de análise, considera-se também como vazio urbano as áreas públicas que estão vazias e, portanto, sem cumprir com a função social da terra prevista pelo Estatuto da Cidade. Ainda, embora seja possível reconhecer a existência de vazios interurbanos, o presente trabalho delimita a análise aos vazios urbanos localizados dentro do

perímetro urbano, uma vez que “são espaços que entram na jurisdição do poder público municipal enquanto terra urbana” (Nascimento, 2014, p. 57), excluindo-se, portanto, as áreas de expansão urbanas externas ao perímetro urbano. Tais vazios urbanos representam um problema na medida em que impedem o bom aproveitamento do solo e reforçam a desigualdade no acesso à cidade. Esses espaços ociosos poderiam ser destinados a usos coletivos, como habitação de interesse social, áreas verdes e equipamentos públicos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o fortalecimento da função social da propriedade.

1.2 O CASO DE LONDRINA/PR: VAZIOS URBANOS E DESIGUALDADE NO ACESSO À TERRA URBANA

O Município de Londrina está localizado no norte do estado do Paraná e tem origem em um projeto fundiário idealizado pela Companhia de Terras Norte do Paraná – CTNP, a partir de 1929. A referida companhia, que estava subordinada à empresa *Paraná Plantations Limited*, de capital britânico, adquiriu as terras após a divisão de lotes e venda realizada pelo Governo do Estado do Paraná a preços bem baixos, sendo que essa concessão do Estado visava “eliminar a ocupação ilegal e predatória do solo e das matas feita por posseiros” (Alves, 2002, p. 46).

Essa negociação representou uma estratégia de colonização territorial, articulada com interesses do capital estrangeiro e políticas estatais, na qual o Estado atuou como agente social que viabilizou tal transformação do espaço urbano.

Em seguida, este projeto fundiário da CTNP acabou sendo influenciado pela crise mundial de 1929 que afetou a produção cafeeira e que impulsionou os negócios com a terra, através do qual “os ex-colonos de café, que haviam adquirido certa quantia de dinheiro e que era suficiente para garantirem a primeira parcela do pagamento da terra, adquiriam um pequeno lote” (Fresca, 2007, p. 147).

Diante da tendência da especulação fundiária, a CTNP tinha como objetivo, após tomar posse das terras, realizar a divisão das imensas glebas em pequenas propriedades que seriam vendidas principalmente a ex-colonos de café. Pouco tempo depois, as vendas se ampliaram e, em decorrência da produção agrícola realizada nessas terras, surgiram as demandas de outros serviços - comércio, bancário, atividades industriais, etc – de forma que estavam presentes as bases para a

formação do núcleo urbano (Fresca, 2007, p. 149).

A autora Zanon (2019, p. 9) ao interpretar a fundação de Londrina a partir do processo de ocupação, explica que após a aquisição das terras pela empresa britânica, o planejamento da organização territorial priorizou o desenvolvimento dos elementos estratégicos para a exploração capitalista do território, quais sejam: as rodovias e ferrovias capazes de facilitar o fluxo de mercadorias, da safra de café e de pessoas .

Ainda que a empresa visasse o parcelamento da porção adquirida em terrenos agrícolas, “a proposta da pequena propriedade carecia de outros elementos para sua viabilização, como a fundação de núcleos urbanos com certa equidistância e atrelados à rodovia e ferrovia” (Zanon, 2019, p. 14). Por tais razões é que, juntamente com o parcelamento de terras rurais , se deu a fundação de núcleos urbanos que foram pensados de forma estratégica, como uma forma de garantir a valorização das propriedades rurais e a circulação das mercadorias e pessoas.

A fim de garantir as condições mínimas para a criação da cidade, a Companhia realizou um planejamento para abrigar cerca de 20 mil habitantes, quantidade que acabou sendo ultrapassada em pouco tempo, em razão do intenso crescimento (Prandini, 1952).

Entre anos 1940 e 1950, houve o avanço do parcelamento das áreas ao redor da planta inicial da CTNP e, com sua subdivisão em lotes menores, foram formadas as primeiras vilas de Londrina, já que tais terras eram muito mais baratas por não serem consideradas completamente urbana. Essa dinâmica foi explicada por Zanon (2023, p. 8) da seguinte forma:

Com base nos relatos da década de 1950 e informações levantadas nas plantas da cidade, delineia-se a hipótese de que a CTNP vendeu com certa rapidez os terrenos previstos para a cidade e do entorno para chácaras, porém, a demanda por lotes urbanos foi possivelmente maior que o esperado, impulsionando os proprietários dos arrabaldes a se lançar nos empreendimentos das vilas fora do quadrilátero projetado pela companhia britânica.

A ausência de normativa capaz de desestimular as práticas de fragmentação da cidade acabou facilitando as ações entre distintos produtores imobiliários (especialmente os agenciadores da CTNP e donos de chácaras das áreas em torno da cidade, que buscavam retirar a renda da terra) e a formação periférica de vilas. Já nesta época, as vilas periféricas eram criadas mesmo com a existência de quadras inteiramente desocupadas na área urbana, os chamados vazios urbanos,

evidenciando dois processos de ocupação: um decorrente da planta inicial da CTNP e outro com a formação das vilas periféricas (Zanon, 2023, p. 8).

Ressalta-se que muitos dos lotes vendidos na área urbana estavam desocupados, resultando na especulação da terra e na possibilidade de futura verticalização. Nos anos posteriores, ficou ainda mais evidente a união entre os interesses imobiliários e a produção estatal, vez que, juntamente com a expansão territorial decorrente da construção dos conjuntos habitacionais, houve a reserva dos terrenos denominados como “banco de terras públicas” que representavam grandes vazios urbanos (Zanon, 2023, p. 11).

Ou seja, desde o início observa-se a tendência da criação de vazios urbanos com preços elevados e um forte processo de segregação, conforme destacado por Prandini (1952, p. 66):

Os lotes que envolvem a cidade foram muito valorizados, mas, de outro lado, são muito mais baratos que os da área urbana e é assim que começam a ser vendidas pequenas datas para construção [...]. Além disso, ao mesmo tempo que a cidade ia se espalhando, a área propriamente urbana permanecia com quadras inteiramente vazias, pois eram mais caras. A prefeitura via as suas despesas aumentarem cada vez mais, e assim mesmo não conseguia acompanhar o crescimento da cidade, pois à medida que apresentava os melhoramentos urbanos numa proporção aritmética, os loteamentos eram feitos numa proporção geométrica.

Essa tendência continua com o passar do tempo, já que a expansão urbana nos anos 80 continuou produzindo grandes vazios entre o centro e os empreendimentos nas periferias, como demonstra Cocato (2021, p. 45):

A expansão urbana na década de 1980 seguiu a racionalidade da década anterior. Isso produziu extensos “vazios” entre o centro principal e os empreendimentos imobiliários nas periferias, que mais tarde seriam alvo de especulação e implantação de infraestrutura urbana pelo capital incorporador. Já na década de 1990, Oliveira (2005) mostra que houve a diminuição relativa do crescimento populacional em Londrina. Apesar disso, a expansão continuou a ocorrer nas periferias da malha urbana, em especial nas zonas norte e sul (principalmente sudeste) e em parte da zona leste. Com o aumento da presença de condomínios fechados a partir dos anos 2000, retorna com força a lógica de ocupação urbana permeada por “vazios”, já que tais loteamentos nascem, geralmente, em localizações mais afastadas da aglomeração urbana.

Assim, nota-se que desde sua fundação, a cidade de Londrina é marcada por um processo de mercantilização do solo, pela produção de diversos vazios urbanos e

pela forte segregação socioespacial, que dificulta o acesso à terra e a apropriação coletiva dos espaços da cidade.

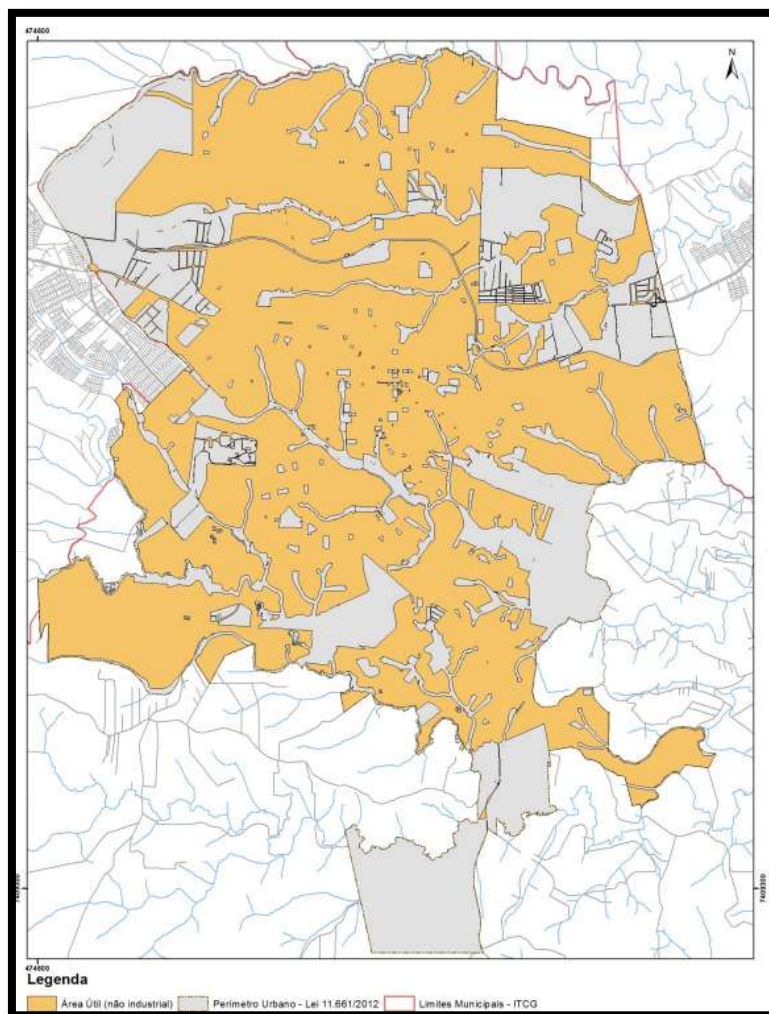
Com o passar do tempo, tais vazios urbanos passaram a receber maior atenção dos órgãos de planejamento e, no contexto do processo de revisão das Leis Específicas do Plano Diretor de Londrina, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) realizou, em 2020, levantamentos sobre os vazios urbanos com base na análise de imagens de satélite, identificando as áreas que não possuíam a finalidade residencial e não estavam edificadas dentro do perímetro urbano.

Para a pesquisa, primeiro identificou-se a área útil do perímetro urbano, retirando-se aqueles espaços que, embora ainda não edificados, não poderiam ser disponibilizados para nenhum outro uso, como por exemplo o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) com 2.194.178,87m² de extensão, destinado à pesquisa, bem como as áreas onde estão localizados o Parque Municipal Arthur Thomas, Universidade Estadual de Londrina, dentre outros (IPPUL, 2023, p. 149).

Em seguida, retiraram-se as áreas com usos especiais (como cemitérios, aeroporto e etc...) e por fim, eliminaram-se as áreas definidas como área de preservação permanente (APP), Zonas de Fundo de Vale e Proteção Ambiental, e outras Zonas Especiais. Assim, da área total do perímetro urbano londrinense, registrou-se o percentual de 79,77% - ou 177.066.831,7m² - correspondente à área útil.

A partir dessa definição, o Instituto de Pesquisa optou por retirar também as áreas classificadas como industriais, uma vez que se destinam exclusivamente à implantação de indústrias, comércio e serviço, conforme a Lei nº 12.236/2015, de forma que a área útil resultante seria de 65,48% do perímetro urbano (ou 145.360.109,90m² (IPPUL, 2023, p. 151):

Figura 1 – Área útil do Perímetro Urbano de Londrina (Sede) sem zonas industriais

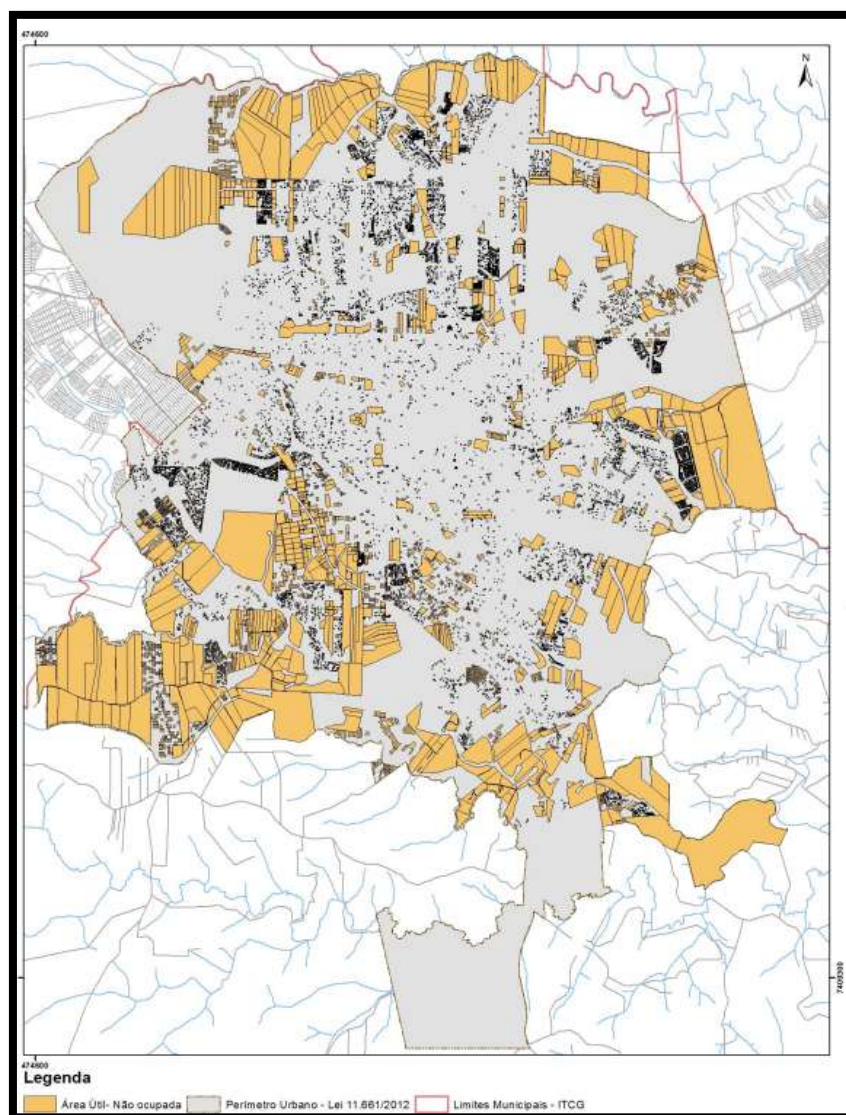


Fonte: IPPUL (2023)

Destaca-se que as áreas úteis estão representadas na figura pela cor alaranjada.

Considerando tais áreas úteis, prosseguiu-se com a identificação das áreas desocupadas (vazias) que estariam livres para novas ocupações, “descartando-se aquelas que apresentassem construções e/ou indícios de construção” (IPPUL, 2023, p. 152), encontrando-se como vazio o total de 55.622.836,4m² ou 25,05% do perímetro urbano. Vejamos:

Figura 2 – Área desocupada do perímetro urbano de Londrina (Sede)



Fonte: IPPUL (2023)

Nesta figura 2, a área útil desocupada está destacada pela cor alaranjada.

Posteriormente, em razão do avanço da revisão da lei do perímetro, realizou-se nova identificação de áreas desocupadas em 2023 para atualizar os dados obtidos em 2020, de forma que se obteve os seguintes resultados (quadro 1):

Quadro 1 – Quantitativo de áreas desocupadas no perímetro urbano de Londrina

Localidade	Áreas em m ²
Áreas não parceladas	38.042.556,31
Áreas não parceladas (líquidas) ²	23.586.384,91

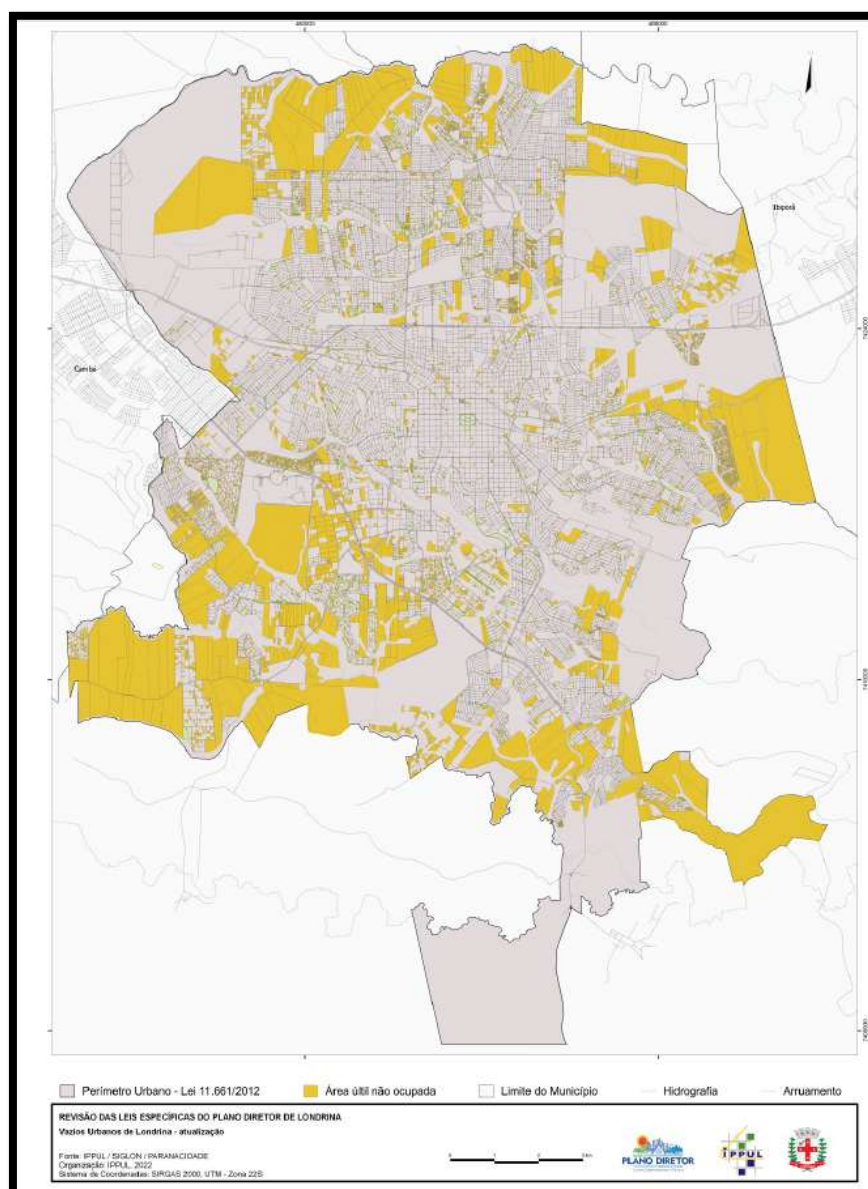
² Subtraído 38% do total - média de áreas para sistema viário e áreas públicas

Parcelados	19.299.272,21
Total	42.885.657,12

Fonte: IPPUL, 2023, p. 156

Neste cálculo, o Instituto de Pesquisa (IPPUL) considerou o percentual de 38% como uma média de área destinada a usos institucionais e ao sistema viário. Assim, do total de áreas não parceladas, subtraiu-se o percentual de 38% - resultando nas áreas não parceladas líquidas. Por fim, registrou-se como áreas vazias, ou lotes não edificadas, o percentual de 20,28% da área total (figura 3):

Figura 3 – Atualização do estudo sobre os lotes predominantemente desocupados



Fonte: IPPUL (2023, p. 158).

Ressalta-se que a área útil não ocupada está representada pela cor amarela.

A cidade, portanto, ainda possui áreas desocupadas e, ainda que não estejam edificadas, é importante ressaltar que tais espaços não estão totalmente vazios, ou melhor, não estão vazios à toa, uma vez que são mantidos sem uso como uma estratégia de valorização imobiliária.

Enquanto parte da população com menor poder aquisitivo sequer possui acesso à terra para moradia, muitas vezes, agentes imobiliários ou detentores de várias propriedades utilizam suas áreas, mais bem localizadas, para especulação.

Outro ponto importante que se depreende a partir dessa pesquisa, é a capacidade de mapeamento dos vazios urbanos e identificação da natureza desses espaços, se público ou privado. Este estudo demonstra que os órgãos de planejamento possuem plenas condições de realizar a identificação de possíveis áreas que poderiam ser destinadas para fins sociais e coletivos, a fim de viabilizar o pleno acesso à cidade.

Dentro dessa lógica, é importante compreender que o desigual acesso à cidade - ou acesso à terra urbana – ainda é atravessado pela questão da localização do solo.

Campos Filho (1992) explica a relação entre os vazios urbanos e a questão da localização dizendo que “a distribuição da população e das atividades econômicas do solo urbano segue a regra básica pela qual quem pode mais, em termos de poder aquisitivo, melhor se localiza na estrutura das cidades” (1992, p. 46). Ainda, Abarca e Moraes (2019, p. 282) expõem que essa distribuição dos solos com melhores localizações é decorrente de uma ação planejada, uma vez que “o Estado concede os melhores espaços e recursos urbanos às elites, isto é, a segregação urbana se apresenta de forma institucionalizada”.

Milton Santos (1993, p. 81 e 112) explica essa relação entre o espaço urbano, a localização e a acessibilidade aos bens e serviços da cidade ao dizer que “cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território”, sendo que a localização de cada cidadão decorre de uma articulação entre o mercado e as decisões de governo. A partir desta perspectiva, pode-se dizer que cada pessoa possui um valor diferente de acordo com o lugar em que vivem, ocorrendo neste contexto o conflito entre as classes sociais e a busca pela melhor localização.

Neste mesmo sentido discorre Singer (1982, p. 27):

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização das poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas.

Observa-se que os autores se referem à dinâmica imobiliária comum a diversas cidades latino-americanas, na qual os terrenos mais bem localizados - com fácil acesso aos serviços, equipamentos e infraestrutura - possuem maior preço e, por outro lado, aqueles que estão mais distantes dos serviços em geral, são mais baratos, evidenciando que o acesso e apropriação do solo decorre da capacidade financeira de quem pretende adquiri-lo.

Ou seja, a dificuldade de acesso ao solo urbano é diretamente influenciada pelas ações e articulações de agentes sociais nos processos de produção e reprodução do espaço urbano, e não necessariamente pela quantidade de espaços vazios de fato. O caso de Londrina, por exemplo, demonstra uma quantidade significativa de vazios que não surgiram de forma espontânea, mas que integraram e integram o processo de produção do espaço urbano e de desigual acesso à cidade.

Este cenário reflete uma “política urbana que conferiu enorme liberdade ao mercado em detrimento de um controle rigoroso do uso do solo e da propriedade por parte do Estado” (Trindade, 2012, p. 148) e, aliado a essa herança histórica, a cidade passa a enfrentar uma degradação ambiental com a construção de moradias informais em beiras de córregos e encostas de morros, uma vez que resta à população pobre ocupar apenas determinadas áreas da cidade, já que lhe é dificultado o acesso às boas localizações (Maricato, 1996, p. 58).

Se apenas parte da população - em regra, aqueles grupos com maior poder aquisitivo - pode acessar as áreas de maior interesse e mais bem localizada em termo de equipamentos públicos e sociais, enquanto aos grupos mais pobres restam as porções periféricas menos valorizadas, observa-se um caráter segregador na paisagem, uma produção desigual do espaço urbano e um acesso diferenciado à cidade (Gusmão;Bovo, 2019, p. 93). Essa realidade demonstra que a vida urbana

segue um processo de produção de espaço marcado por relações de mercado e consumo, de forma que “ocupar um lugar no espaço urbano consiste em participar do consumo” (Bortolo, 2009, p. 40).

Observa-se, portanto, uma mercantilização da cidade, que é apropriada de forma diferente por cada cidadão. Parte da população tem sido impossibilitada de acessar e usufruir da cidade de forma plena, justamente porque a disposição do espaço ocorre de acordo com a determinação da classe, razão pela qual ainda permanece a necessidade de discutir o papel do Estado e do planejamento urbano na mitigação das assimetrias de oportunidade e de acesso à cidade.

Nesse contexto, a discussão do papel do Estado deve considerar também a sua função como proprietário, ou seja, tal discussão não se limita à formulação de políticas públicas, mas envolve a forma como o ordenamento jurídico estrutura a destinação e o uso do solo urbano.

Se a produção do espaço tem sido orientada predominantemente por interesses mercantis, é necessário entender de que maneira o Direito pode reorganizar essa dinâmica, seja por meio da limitação da propriedade privada, seja pela destinação dos bens públicos urbanos, razão pela qual a análise dos instrumentos jurídicos utilizados para a cessão e destinação desses espaços torna-se fundamental para avaliar a efetividade do direito à cidade.

1.3 DIREITO À CIDADE COMO CONTRAPONTO À ORDEM URBANA MERCANTILIZADA

A relação entre o direito à cidade e o papel do Estado na questão urbana, neste caso, parte do entendimento de que a cidade é campo de lutas e disputas, conforme Carlos (1994, p. 54).

Neste sentido, a ideia de direito à cidade, conceito aprofundado por Lefebvre (2001, p. 118), traduz a necessidade de reapropriação coletiva sobre o espaço urbano diante do impacto negativo da mercantilização do território urbano. O autor (Lefebvre, 2016, p. 11) afirma que o direito à cidade representa “um movimento orientado para confrontar e superar os descompassos do real em relação ao possível, as contradições entre sociedade e civilização”.

Dessa forma, a partir do conceito de direito à cidade, se compreende a cidade como um espaço de manifestação e constituição de novos sujeitos, lugar de

movimento e de desordem que engendra uma nova ordem, cuja apropriação dos lugares pelos grupos populares demonstra a predominância do valor de uso sobre o valor de troca (Lefebvre, 2002, p. 30).

Observa-se que esta perspectiva apresenta um caráter revolucionário, a partir do qual se abrem possibilidades para pensar em novos projetos de sociedades que superem o modo de vida marcado pela lógica mercadológica. Assim, o direito à cidade a partir de Lefebvre está relacionado a uma ideia de revolução.

Conforme explicado por Carlos (2017, p. 54-57) o entendimento do referido autor representa:

Um modo de pensar e compreender o mundo contemporâneo visando à transformação profunda da sociedade e exigindo crítica radical que rompe com a tradição cartesiana que reduz o vivido ao pensamento e sua depreciação em relação ao concebido [...] o direito à cidade é, portanto, a subversão do instituído pela produção de um outro espaço e a possibilidade de constituição de uma outra sociedade.

A importância deste conceito para a discussão aqui proposta reside no fato de que, a partir dele, se facilitou a compreensão da crise urbana, escancarando as contradições da sociedade capitalista e revelando as formas da segregação socioespacial.

Principalmente porque, na atualidade, o direito à cidade, acaba sendo deturpado e usado como justificativa por uma pequena elite política e econômica para organizar a cidade conforme seus interesses particulares, e que na maioria das vezes não condiz com as necessidades coletivas (Harvey, 2014, p. 63).

Quando este conceito é abordado no Direito, fato é que ele acaba se limitando ao campo jurídico, uma vez que se cria um novo direito, mas não se efetiva na prática urbana. Neste âmbito, o discurso mais difundido do direito à cidade, principalmente por intermédio das entidades do Fórum Nacional de Reforma Urbana, é aquele relacionado aos direitos sociais básicos – como direito à moradia, à saúde, à alimentação – que dependem do planejamento do poder público (Carlos, 2017, p. 50).

Essa perspectiva se conecta bastante com o conceito de função social da cidade e da propriedade, contudo, acaba diminuindo a força do surgimento de mudanças mais radicais ao reformular a realidade atual apenas para dirimir conflitos, sem jamais extingui-los (Carlos, 2017, p. 50). E, embora se reconheça que tais mudanças possam ser insuficientes, entende-se que são extremamente necessárias e que podem se materializar através da implementação de políticas voltadas para a

redução das desigualdades.

A busca pela redução das desigualdades é ainda mais urgente quando considerada a realidade brasileira, marcada por uma urbanização excludente e pela produção de vazios especulativos – ao mesmo tempo em que se convive com a dificuldade de acesso à terra por grande parte da população brasileira e com um acesso à cidade que ainda não está plenamente garantido.

Na tentativa de buscar a instrumentalização dessa perspectiva no ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se, inicialmente, os comandos da Constituição Federal de 1988, principalmente nos artigos 182 e 183, que discorrem sobre a política urbana e estabelecem o dever de o poder público garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes, delegando aos municípios a execução da política de desenvolvimento urbano (Brasil, 1988).

De acordo com Alfonsin (2017, p. 1225), a função social da cidade pode ser interpretada como “uma funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime, para que usufruam das utilidades que tornam urbano o solo”. Ou seja, é garantir que toda a população possa acessar, usufruir e ocupar a cidade e os espaços urbanos.

A referência a essa função social da cidade foi significativa, pois representou uma certa mudança de paradigma, de uma política que era executada individualmente em cada propriedade para uma outra que passou a incorporar o urbanismo como uma função pública, de forma que, em tese, a cidade como um todo passou a ser pensada e entendida como bem comum (Alfonsin; Berni;Pereira 2019, p. 360).

Tais comandos constitucionais refletiram na construção da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que descreveu o direito à cidade sustentável como sendo o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, [...] ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001) e que definiu como uma das diretrizes da política urbana a distribuição espacial da população e a correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Ou seja, essa visão do direito à cidade valoriza os elementos que garantam uma vida digna nas cidades, para todos os habitantes.

Ao reforçar o dispositivo constitucional, o Estatuto da Cidade buscou garantir o equilíbrio entre os interesses de proprietários de terras e interesses sociais, culturais e ambientais, atribuindo aos municípios o dever de ordenar o desenvolvimento urbano por intermédio de políticas territoriais (Fernandes, 2008, p. 8).

Nesta perspectiva, diante da evidente dinâmica imobiliária já apresentada anteriormente, a legislação brasileira determinou, em seu artigo 2º, VI, “e”, o dever estatal de ordenação e controle do uso do solo, reconhecendo a necessidade de “se evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”.

Nota-se uma tentativa do Estatuto da Cidade de incentivar ações que tenham impacto na dinâmica capitalista da terra urbana, incentivando a “ocupação de vazios urbanos e distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização” (Fernandes, 2006, p. 15).

Para alcançar tais finalidades, o Estatuto da Cidade prevê, em seu artigo 4º, a utilização de alguns instrumentos jurídicos, dentre os quais se destacam os mais relevantes para aplicação no contexto de vazios urbanos, quais sejam: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos.

O primeiro diz respeito à obrigação imposta pelo Município para que o proprietário proceda com a divisão em lotes e utilize o terreno, conforme plano diretor, quando ele estiver ocioso, subutilizado ou sem uso, tratando-se de uma tentativa de impedir a retenção especulativa do solo. Ainda na tentativa de combater a especulação imobiliária (e com uma função arrecadatória) está o IPTU progressivo no tempo, que representa o aumento gradual da alíquota do imposto urbano aplicado pelo Município quando o proprietário não cumpre com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel dentro dos prazos legais.

Por fim, a desapropriação ocorre quando, após cinco anos de IPTU progressivo sem cumprimento da obrigação, o proprietário mantém o imóvel em desconformidade com sua função social. Nesse caso, o Município está autorizado a proceder com a desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Pode-se dizer, portanto, que o Estatuto da Cidade reflete a preocupação com a segregação territorial e define o direito à cidade como um bem comum. Nas palavras de Casimiro (2019, p. 176):

Só há usufruto de tal direito se os espaços urbanos contidos na cidade estiverem servidos de condições que gerem benefícios a seus habitantes. Dessa maneira, o mobiliário urbano que acolhe os serviços de educação, saúde, lazer, esportes, o que inclui praças e espaços de conservação de ecossistemas e biodiversidade, deve estar distribuído de maneira equânime no território da cidade – que não é homogênea

–, o que depende essencialmente do planejamento e da planificação democraticamente definidos.

É possível observar que, ao instituir diretrizes e mecanismos de política urbana, o Estatuto da Cidade materializou o princípio constitucional da função social da cidade e propriedade, consolidando as bases normativas do Direito Urbanístico no Brasil. No entanto, sua aplicação prática ainda está condicionada ao desenvolvimento de um planejamento territorial local.

Embora este dispositivo represente um avanço normativo significativo, sua efetividade depende da correlação de forças políticas no âmbito local capazes de aplicar as diretrizes na prática.

A própria dificuldade em viabilizar uma destinação coletiva e social aos vazios urbanos demonstra a limitação da referida legislação. Isto porque, ainda que oficialmente o uso do solo urbano esteja submetido às normas do Estatuto e dos planos diretores, muitas das vezes, a aplicação das normas é seletiva e a terra urbana acaba sendo posta a serviço de interesses individuais.

O Direito Urbanístico, nesse contexto, não é uma instância neutra, mas atua na dimensão constitutiva da produção do espaço, institucionalizando determinadas formas de uso e apropriação da terra urbana. E, ao mesmo tempo em que pode operar como instrumento de reprodução da lógica imobiliária dominante, também abre possibilidades normativas para a efetivação do bem estar coletivo e para a reapropriação coletiva do espaço.

O direito à cidade, portanto, só alcançará as camadas mais populares e vulneráveis quando houver a execução, pelo Estado, de uma política urbana voltada para a realização dos interesses coletivos, o que exige, inicialmente, a regulação do uso do solo urbano, a coibição de práticas especulativas e a facilitação do acesso à terra (Trindade, 2012, p. 149).

Isto quer dizer que, para que se tenha o pleno desenvolvimento das funções da cidade, conforme exigido pelo Estatuto da Cidade, espera-se a atuação do poder público no sentido de se garantir um acesso menos desigual ao espaço urbano, principalmente por intermédio do “controle dos preços dos imóveis, promoção de aparatos legais para inibir a presença de terrenos ociosos e subutilizados nas áreas urbanas, e conversão de lotes desocupados em áreas de interesse social e coletivo” (Gusmão;Bovo, 2019, p. 93), o que pode ser viabilizado através dos instrumentos e

negócios jurídicos já existentes no ordenamento brasileiro.

Mas tal intervenção não basta para a efetivação plena da função social da cidade. Isto porque, outro fator que dificulta a concretização dos preceitos do Estatuto da Cidade é a interpretação restritiva e limitadora do direito à cidade, uma vez que se esquece que a ideia de direito à cidade não diz respeito tão somente ao acesso à moradia.

Não há como negar que a moradia é uma questão urgente, mas que deve ser tratada conjuntamente com as outras dimensões do direito à cidade, que perpassam pela “liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades” (Harvey, 2014, p. 28). Nesta perspectiva, o pleno desenvolvimento das funções da cidade se materializa principalmente através do acesso à terra, assim como do acesso aos espaços, aos bens e serviços, e aos benefícios da urbanização de uma forma geral.

Esse outro lado do direito à cidade ultrapassa a dimensão da moradia e agrega a dimensão socioambiental, considerando principalmente a necessidade de reapropriação coletiva dos espaços como um todo, da tomada de decisão e gestão da ocupação do solo, bem como a valorização do poder popular. Uma das principais dimensões do direito à cidade está relacionada ao fato de que os grupos sociais excluídos também são agentes sociais com poder de articulação e de produção do espaço urbano.

De forma que, diante de uma urbanização que tende a destruir qualquer forma de organização e ocupação social, política e coletiva do espaço urbano, o direito à cidade surge como um incentivo ao poder coletivo de construção da cidade. Nas palavras de David Harvey (2014, p. 28):

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

É inegável o importante papel do Estado na promoção de oportunidades equitativas quando se trata de urbanização, contudo, há que se reconhecer que existem importantes atores populares capazes de alterar o espaço urbano, e atuar na produção e reprodução deste espaço em benefício da coletividade, e que já o fazem através de práticas cotidianas de resistência à lógica capitalista e predatória.

Como bem destaca Maricato (2000, p. 173), o alinhamento do conhecimento teórico com a “realidade empírica do universo urbano, social e institucional brasileiro se impõe para definir técnicas, programas e instrumentos que possam constituir uma ação de resistência à exclusão”. A própria autora destaca o fato de que, considerando isto, é até desejável que alguns aspectos técnicos sejam flexibilizados, ou melhor, espera-se que o Direito Urbanístico se atualize diante da disputa de uso do espaço público, no sentido de facilitar a construção de uma nova urbanidade mais coletiva e digna.

Diante disso, o planejamento urbano precisa considerar e legitimar a atuação de tais atores, principalmente porque o Direito deve estar em constante movimento para acompanhar as transformações sociais. Para tanto, é preciso uma nova mudança de paradigma em relação ao Direito Urbanístico, de forma que seja possível reposicioná-lo “a partir das dinâmicas das ruas, dos corpos que nelas circulam, e sob a consideração da economia política que atravessa a produção do urbano” (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019, p. 99).

Um dos exemplos de atuação dos atores populares que alteram o espaço urbano é a organização da agricultura urbana, que surge majoritariamente a partir de uma necessidade coletiva não atendida plenamente pelo poder público, seja relacionada à alimentação saudável, à busca por renda ou até a necessidade de encontro e lazer com a comunidade.

Quando uma comunidade se organiza coletivamente para criar projetos como os de agricultura urbana, este movimento representa um passo na construção de novas urbanidades, representa a luta pelo acesso à terra e pelo direito à cidade – considerando suas variadas dimensões, em especial a dimensão da sustentabilidade e do acesso à ambientes ecologicamente equilibrados.

E, ao poder público cabe reconhecer, legitimar, e incentivar tais iniciativas, o que pode ser feito através da disponibilização dos vazios urbanos, por intermédio dos negócios jurídicos já existentes, como é o caso da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) que, seja efetivo ou não, demonstra a possibilidade de utilizar os instrumentos existentes para favorecer a coletividade, conforme discutido nos próximos capítulos.

É importante reconhecer que a utilização de instrumentos jurídicos para a destinação desses espaços à agricultura urbana não se limita a soluções definitivas, mas podem também assumir caráter transitório, uma vez que a efetivação de instrumentos urbanísticos depende de um processo longo. Assim, a utilização de

mecanismos como a CDRU possibilita uma destinação coletiva imediata aos vazios urbanos.

2 URBANIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE: UMA RELEITURA DA NOÇÃO DE DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Observando o processo de urbanização, especialmente no Brasil, é possível perceber que ele foi estruturado na fragmentação das cidades e na sua desconexão com a natureza, o que acaba intensificando fenômenos como vazios urbanos, perda de áreas verdes, bem como, em uma visão mais ampla, o acesso desigual à terra e aos benefícios ecossistêmicos.

O cenário descrito no capítulo anterior evidencia que essa se trata de uma realidade também presente no município de Londrina/PR. Isto porque, desde o início, a cidade foi marcada pela produção intencional de vazios urbanos, pela especulação imobiliária e pela desigualdade no acesso à terra, sendo que tais dinâmicas se perpetuaram ao longo do tempo.

Conforme se observa do estudo realizado pelo IPPUL em 2023, mais de 20% do perímetro urbano consiste em lotes não edificadas, o que representa mais de quarenta e dois milhões de metros quadrados de área desocupada dentro da cidade, e este dado demonstra, sobretudo, que a organização do espaço ainda possui forte influência da lógica da retenção especulativa em detrimento do uso coletivo e sustentável do espaço urbano, sendo necessário repensar a noção de sustentabilidade urbana.

Antes de tentar definir o que seria a insustentabilidade, é importante compreender que o conceito de sustentabilidade está em constante disputa política, de forma que diferentes noções e valores vêm sendo atribuídos a esta ideia, sendo usada para fundamentar diferentes objetivos, ideias e ações.

Justamente por isso é que a noção de sustentabilidade se relaciona diretamente com a prática, uma vez que será usada para justificar efeitos sociais desejados e estará articulada à ação que determinado discurso pretende concretizar. Ou seja, esta ideia será alterada de acordo com o discurso, com a pretensão dos atores sociais e a força relativa que tais atores acumulam no campo das ideias, se relacionando com “processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais” (Acseirad, 1999, p. 81).

Assim, o presente capítulo pretende problematizar a noção de sustentabilidade ao analisar os principais discursos relacionados ao tema, bem como tratar da construção jurídica do direito à cidade sustentável para, por fim, propor uma releitura

desse conceito a partir da ecologia política urbana e compreender como essa releitura se manifesta na agricultura urbana.

2.1 OS DISCURSOS E A DISPUTA PELO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE URBANA

A discussão sobre a sustentabilidade ganha força principalmente a partir do conceito de desenvolvimento sustentável firmado no Relatório Brundtland, publicado em 1987 - resultado da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU - que definiu a ideia de que “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. 46).

O referido relatório destacou a necessidade de o desenvolvimento econômico não colocar em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra, justamente porque a sociedade é parte deste ecossistema e dele depende. Da mesma forma, não há como falar sobre natureza sem tratar de sociedade, uma vez que a existência da sociedade está necessariamente vinculada à sua relação com a natureza.

No entanto, tal relatório aparenta não explicar muito bem as questões relacionadas à apropriação desigual dos recursos e do meio ambiente. Aquino (2017, p. 142) destaca que o referido documento deixa de elucidar questões importantes e ressalta que “sem uma clareza acerca da matriz ecológica que confere sentido à categoria Sustentabilidade, pouco se pode entender sobre qual projeto se destina o Desenvolvimento Sustentável e quem são os seus beneficiários”.

Neste sentido, Acseirad (2004, p. 4) explica que esta questão “não trata-se de uma sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, mas sim das formas sociais de apropriação e uso desses recursos e deste ambiente” (2004, p. 4), evidenciando, assim, a existência de uma disputa entre os diferentes modos de apropriação e uso da base material das sociedades. Leff (2009, p. 66) também faz apontamentos nessa perspectiva ao dizer que “a natureza converte-se num meio de produção, objeto de uma apropriação social, atravessado por relações de poder”.

A partir dessa perspectiva crítica, a sustentabilidade deixa de ser interpretada como um simples estado de equilíbrio entre sociedade e natureza e passa a ser vinculada às formas sociais de apropriação da natureza, enquanto base material que sustenta a vida.

Mas para além da reflexão sobre a forma social de apropriação da natureza, o discurso hegemônico da sustentabilidade remete ao uso durável, ou seja, trata-se de uma reflexão sobre como se organiza o espaço e também sobre como ele é usado ao longo do tempo. A partir desta perspectiva, a sustentabilidade representa uma prática social que busca assegurar a reprodução das condições ecológicas e sociais ao longo do tempo.

Tal conceito pode e deve ser trazido para as questões urbanas, tendo em vista que,

A associação entre sustentabilidade e cidade teve início com a apropriação do termo por atores envolvidos na produção do espaço urbano que pretendiam dar durabilidade ao padrão hegemônico de desenvolvimento econômico, com uma racionalidade estritamente econômica - e justificar a compatibilidade de suas ações com os princípios da Agenda 21, resultado da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Acselrad, 1999, p. 81).

Especificamente sobre a sustentabilidade urbana, Acselrad (1999) identifica três principais discursos diferentes que tratam da questão ambiental urbana, quais sejam: a representação tecno-material das cidades; a cidade como espaço da qualidade de vida; e a cidade como espaço de legitimação das políticas públicas.

A primeira matriz discursiva relaciona-se às propostas que buscam modelos de “racionalidade ecoenergética” ou de “metabolismo urbano”, entendendo a cidade sustentável como aquela que minimiza o consumo de energia fóssil e de outros recursos materiais, que conserva os estoques e reduz o volume de rejeitos. Por outro lado, essa perspectiva pode também se relacionar com propostas voltadas para a garantia da produtividade e das vantagens competitivas da cidade, fundamentando estratégias para tornar as cidades mais atrativas em termos de investimentos e competição global, as chamadas “cidades-empresas”.

A segunda está voltada para a preservação de elementos não-mercantis do espaço e da convivência urbana, propondo a construção de uma autossuficiência urbana, capaz de gerar maior autonomia energética e econômica dos locais – reduzindo distâncias, “pedestrizando” as cidades, implementando ações em nome do combate ao efeito estufa. Esta perspectiva pode associar-se também à categoria de patrimônio, se referindo aos valores, identidades e heranças construídas nas cidades e se relacionando com estratégias que buscam fortalecer o sentimento de pertencimento dos habitantes urbanos.

Já o terceiro viés discursivo atribui a insustentabilidade à incapacidade das políticas urbanas de promoverem de forma efetiva infraestrutura e serviços urbanos, sendo verificada quando ocorre o crescimento da cidade sem políticas capazes de atender as demandas sociais correspondentes a tal crescimento. Neste ponto de vista, “o pressuposto fundamental é uma construção política, e como tal, sua insustentabilidade deriva de conflitos de interesses, incertezas, perda de representatividade e legitimidade de governos e suas políticas urbanas” (Campans, 2001, p. 122).

Partindo desta compreensão de que a cidade é politicamente construída, a sustentabilidade lhe cabe não apenas no sentido ambiental, mas pode ser usada principalmente para tratar da capacidade das políticas urbanas se manterem legítimas e eficazes ao longo do tempo, atendendo às necessidades de toda a população.

Embora esta diferenciação contribua para a compreensão da origem e principais correntes acerca do tema da sustentabilidade urbana, há que se reconhecer que duas ou mais perspectivas diferentes podem se combinar e criar outras tantas matrizes discursivas, bem como que todas elas podem ter desdobramentos não desejados e que merecem ser discutidos.

Por exemplo, a sustentabilidade como sinônimo de qualidade e vida pode acabar resultando em processos de gentrificação, através do qual espaços públicos e de lazer acabam sendo ocupados apenas por elites econômicas, assim como a forma urbana da “cidade compacta” pode ser segregadora e excludente (Campans, 2001, p. 124).

Assim, observa-se que não há como afirmar que as características físicas da cidade sejam suficientes para produzir comportamentos mais ou menos sustentáveis. Da mesma forma, projetos frequentemente associados ao urbanismo sustentável³, como proximidade dos lugares e qualidade de vida, não podem ser tratados como qualidade neutras ou universais, pois demandam a compreensão dos sujeitos envolvidos e das relações sociais que são beneficiadas.

³O conceito de urbanismo sustentável mais difundido é aquele associado à proposta de Farr (2013, p. 28) que o define como um modelo de organização urbana baseado em bairros compactos, de uso misto e orientados ao pedestre, tendo a densidade e o acesso à natureza como valores centrais. De forma literal, o autor o define como sendo “aquele com um bom sistema de transporte público e com a possibilidade de deslocamento a pé integrado com edificações e infraestrutura de alto desempenho” No entanto, trata-se de um conceito criticado por desconsiderar quem efetivamente se beneficia dos projetos espaciais propostos.

Um dos principais documentos internacionais que impactou fortemente o debate da sustentabilidade urbana foi a Agenda 21, um plano de ação global aprovado na Rio-92 que objetivava a construção de sociedades sustentáveis e a promoção de um modelo de desenvolvimento que garantisse o equilíbrio ambiental, econômico e social (UNCED, 1992).

Esta Agenda acabou impulsionando a construção de planos locais, como foi o caso do documento “Cidades Sustentáveis” elaborado em 1999 pelo Consórcio Parceria 21 – formado por IBAM, ISER e REDEH – para subsidiar a construção de uma Agenda 21 Brasileira, que seria posteriormente um instrumento de planejamento participativo promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU) e o Ministério do Meio Ambiente (Oliveira, 2001, p. 193).

As estratégias desenvolvidas neste contexto para alcançar a sustentabilidade urbana consideravam a necessidade de redução das desigualdades, a promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental e buscavam materializar, na esfera local, a ideia de desenvolvimento sustentável conectada ao princípio da equidade intergeracional.

No entanto, o que se observa nestes e em outros documentos das agências multilaterais que representam o discurso hegemônico é a associação entre competitividade e sustentabilidade, conforme destaca Oliveira (2001, p. 199):

O discurso prevalecente nos documentos das agências multilaterais sugere que a inclusão da sustentabilidade na agenda urbana responde em parte a estratégias de legitimação das cidades em competição por investimentos e inserção na economia globalizada. Entretanto, reduzir o discurso da sustentabilidade local a uma simples estratégia para captar os créditos indispensáveis à reestruturação das cidades junto às agências de desenvolvimento implicaria desconsiderar as motivações que originaram diversas lutas sociais contra a concentração do poder sobre os recursos da cidade e a favor da preservação e da apropriação democratizante do meio ambiente urbano.

Observa-se, portanto, que esta percepção de sustentabilidade utilizada em modelos urbanos tende a esvaziar o conteúdo político da agenda ambiental, ocultando a influência de agentes sociais e econômicos na organização do espaço urbano e na definição das formas de apropriação do meio ambiente. E, diante dessa disputa, é importante reconhecer que não existe uma única maneira de uso sustentável do

espaço e do meio ambiente, mas várias formas sociais de fazer as coisas (e os espaços) durarem.

Diferentemente das ideias que costumam não considerar as contradições existentes na sociedade e as diversas formas sociais, a noção de sustentabilidade utilizada aqui se relaciona muito mais ao discurso que pretende questionar os conceitos que estão conectados à busca por competitividade.

A sustentabilidade aqui tratada se relaciona com o discurso que busca constituir uma ideia de desenvolvimento mais próximo do campo das relações sociais, compreendendo que a sustentabilidade remete às formas sociais de apropriação do meio ambiente.

Diante do desafio de buscar novas referências e significados à noção de sustentabilidade, encontra-se uma alternativa na ideia de cidade sustentável que se relaciona com o bem viver, com a ecologia política urbana, com a reapropriação social do meio ambiente e com a durabilidade das cidades e da natureza no espaço urbano.

Ao trazer essa noção de sustentabilidade para a questão urbana, pretende-se pensar em formas sociais de se viver bem nas cidades, construindo novas realidades feitas de territórios produtivos. Ressalta-se que, com isso não se pretende apenas incentivar economias de autossustentabilidade, mas “economias que potencializam a produtividade ecológica de seus territórios, gerando até excedentes econômicos que podem ser comercializados” (Leff, 2010, p. 92).

Essa perspectiva pressupõe uma preocupação com a apropriação social da natureza, compreendendo o controle e acesso desigual aos benefícios ecossistêmicos e buscando romper com as bases técnicas e institucionais que mantêm essa realidade.

Se, conforme o diálogo relatado por Leff, a sustentabilidade pode ser compreendida como a possibilidade de “viver bem” segundo formas próprias de organização social que respeitam os limites e os potenciais da natureza, então ela não se reduz à eficiência técnica nem à mera durabilidade da base material do desenvolvimento. Ao contrário, trata-se de uma noção profundamente vinculada às formas sociais de utilizar o espaço urbano, às relações de poder que ditam o acesso aos recursos e à capacidade coletiva de definir os sentidos do desenvolvimento.

Reconhecendo isso, a sustentabilidade deveria representar a necessidade de reapropriação da natureza, para se garantir a autonomia de cada comunidade e possibilitar que cada uma delas possam determinar suas necessidades e realizar a

autogestão do potencial ecológico de seus próprios espaços. Ou seja, aqui a sustentabilidade representa a proposta de “apropriação da natureza dentro de um novo conceito de produção - fundado nos potenciais ecológicos, tecnológicos e culturais - que orienta estratégias alternativas de uso dos recursos” (Leff, 2009, p. 79).

Nessa perspectiva, a sustentabilidade exige questionar a racionalidade econômica hegemônica e suas promessas de progresso ilimitado, substituindo-a por uma racionalidade ambiental fundada na diversidade cultural, na justiça socioambiental e na democratização do controle sobre a natureza e sobre o espaço em que se vive. Assim, compreendendo a sustentabilidade como uma noção relacionada às dinâmicas sociais de apropriação da natureza e do território, é possível estabelecer uma relação direta com a problemática dos vazios urbanos.

Isto porque, se a sustentabilidade pressupõe a democratização do acesso aos recursos e a construção de formas socialmente justas e ecologicamente duráveis de uso do espaço, a existência de áreas urbanas inutilizadas evidencia justamente o contrário, ou seja, a prevalência de uma racionalidade econômica que organiza o espaço urbano a partir da lógica da retenção especulativa e da desconexão com a natureza.

Nesse sentido, os vazios urbanos não representam apenas uma falha do planejamento urbano, mas significa uma manifestação concreta das relações de poder que estruturam a produção do espaço urbano e que ditam os locais urbanos que merecem o desenvolvimento de um potencial ecológico.

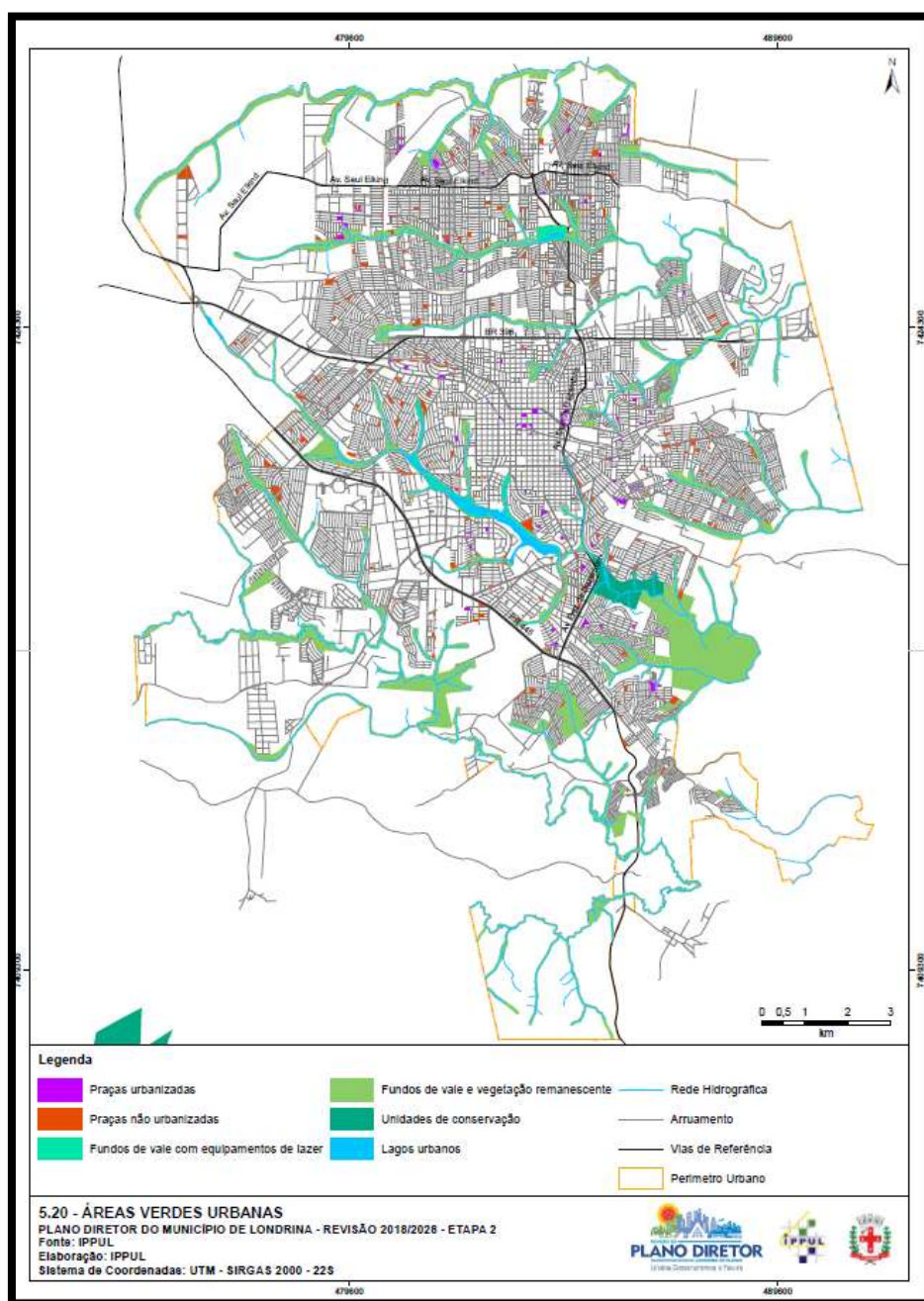
E aqui, considera-se que o meio urbano também faz parte do meio ambiente como um todo, uma vez que este é formado pelo conjunto de elemento naturais, artificiais e culturais – sendo o meio ambiente artificial aquele construído pelo espaço urbano (Silva, 1994, p. 3). Se o meio ambiente artificial (as cidades) deve estar conectado com o meio ambiente natural, isto quer dizer que todas essas dimensões devem ser analisadas em conjunto, mas na prática existe um desequilíbrio.

Ao mesmo tempo em que parcelas significativas da população enfrentam dificuldades de acesso à terra urbana e aos benefícios da vida na cidade, grandes áreas permanecem ociosas esperando valorização no mercado imobiliário - como é o caso de Londrina apresentado anteriormente - e alguns outros locais seletos recebem a implementação de projetos de áreas verdes que geram benefícios ecossistêmicos apenas para parte privilegiada dos habitantes.

Essa discrepância de acesso pode ser observada inclusive na cidade de

Londrina, a partir da comparação entre o mapa de áreas verdes e os mapas de renda do município. Uma pesquisa realizada por Petile e Paula-Shinobu (2024, p. 5) demonstra que a porção com maior renda (Zona Centro Sul) é a que possui maior acesso a áreas verdes urbanizadas, enquanto nas zonas que concentram a menor renda da população encontram-se apenas praças não urbanizadas, conforme mapa reproduzido abaixo (figura 4):

Figura 4 – Áreas Verdes de Londrina/PR



Fonte: IPPUL (2018)

Tal dinâmica demonstra que o uso do espaço urbano é profundamente marcado por disputas entre diferentes interesses e, sob essa perspectiva, a discussão sobre sustentabilidade urbana não pode se limitar à eficiência energética ou à gestão técnica das cidades, devendo incorporar juntamente à necessidade de regeneração do potencial ecológico desses espaços, o debate sobre quem controla o território urbano, como ele é utilizado e quais interesses orientam sua ocupação.

Diante desses critérios, a cidade de Londrina, com a presença de vazios urbanos, pode ser interpretada como uma cidade insustentável. Isto porque, se a sustentabilidade pressupõe formas democráticas e socialmente justas de apropriação do espaço urbano e da natureza, e não apenas a eficiência técnica ou preservação pontual, o cenário analisado demonstra que a lógica que orienta a organização territorial ainda é predominantemente a da retenção especulativa - que dificulta o acesso coletivo à terra e aos benefícios ecossistêmicos - e não a da sustentabilidade de fato.

Assim, enfrentar a problemática dos vazios urbanos torna-se parte fundamental da construção de uma cidade sustentável, entendida não apenas como aquela que preserva um meio ambiente natural, mas como aquela que promove formas mais democráticas e socialmente justas de acesso e uso da terra e do espaço urbano.

Neste sentido, Krenak (2022, p. 66/70) critica o fato de a cidade ter sido invadida pela produção e de ter transformado a lógica da vida coletiva em vida privada. Ao mesmo tempo, busca refletir sobre as possibilidades de recuperar a natureza nos espaços urbanos e reconverter o tecido urbano industrial em tecido urbano natural:

Temos que reflorestar o nosso imaginário e, assim, quem sabe a gente consiga se reaproximar de uma poética de urbanidade que devolva a potência da vida, em vez de ficarmos repetindo os gregos e os romanos. Vamos erguer um bosque, jardins suspensos de urbanidade, onde possa existir um pouco mais de desejo, alegria, vida e prazer, ao invés de lajotas tapando córregos e ribeirões. Afinal, a vida é selvagem e também eclode nas cidades (Krenak, 2022, p. 71).

Neste mesmo sentido, Gramond (2015, *on-line*) argumenta pela possibilidade de relacionar biodiversidade com planejamento urbano, uma vez que “a transição ecológica significa, em linhas gerais, a mudança de uma cidade ‘mineral e seca’ para uma cidade mais ‘vegetada e úmida’”.

A transição para este projeto de futuro, de cidade sustentável, exige, portanto, a incorporação de normas ecológicas ao processo de reprodução e uso do espaço urbano. E, considerando que toda racionalidade social é moldada através de um conjunto de normas, conceitos e instrumentos, a transição para a racionalidade ambiental também impõe essa mudança de paradigma.

Sendo assim, é necessário abrir caminhos através do conhecimento e construir estratégias políticas que viabilizem a materialização dessa noção. Nas palavras de Leff (2010, p. 93):

Para construir a sustentabilidade é necessário desconstruir as estruturas teóricas e institucionais, as racionalidades e ideologias que favorecem os atuais processos de produção, os poderes monopolistas e o sistema totalitário do mercado global, para abrir canais em direção a uma sociedade baseada na produtividade ecológica, na diversidade cultural, na democracia e na diferença.

Essa desconstrução de estruturas teóricas e institucionais implica, necessariamente, revisitar o próprio conteúdo normativo do direito à cidade sustentável, buscando reconstruí-lo a partir das bases da ecologia política urbana.

2.2 A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE A PARTIR DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Ao trazer a reflexão da sustentabilidade para o campo jurídico, nota-se que o direito positivo também representa um campo de disputa, uma vez que a lei é um instrumento que pode ser apropriado por diferentes atores e racionalidades.

Destaca-se, inicialmente, que o nascimento e a evolução do conceito de cidade sustentável foram fortemente influenciados pelo Direito Internacional.

Neste contexto, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada a partir das discussões do Fórum Social Mundial (2005, *on-line*), possui relevância. Isto porque, o documento define o direito à cidade enquanto um usufruto equitativo das cidades orientado pelos princípios da sustentabilidade e da justiça social, reconhecendo-o como interdependente de diversos direitos humanos, como o direito à moradia, ao trabalho, à participação política e a um meio ambiente saudável.

Ao enfatizar a necessidade de distribuição justa dos recursos urbanos, a participação na gestão das cidades e a preservação do meio ambiente, a Carta

evidencia a relação intrínseca entre justiça socioespacial e sustentabilidade no espaço urbano.

A incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro da noção de cidade sustentável enquanto um direito ocorreu somente a partir da publicação da Lei 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade. Este direito é apresentado como uma das diretrizes gerais para se alcançar o objetivo da política urbana, qual seja: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Importante ressaltar que a função social da cidade e da propriedade urbana possuem bases constitucionais, uma vez que estão previstas no art. 182⁴ da Constituição Federal (Brasil, 1988, *on-line*). A função social da propriedade será cumprida quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Brasil, 1988, *on-line*).

Neste caso, o Plano diretor - obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme art. 41, I, do Estatuto da Cidade - é um instrumento jurídico fundamental para que se possa construir cidades nas quais as necessidades coletivas são atendidas, pois é ele quem determinará as normativas para o uso e ocupação do solo urbano.

Já a função social da cidade se relaciona com a pretensão de se buscar “a formulação de nova ética urbana, voltada à valorização do ambiente, da cultura, da cidadania e dos direitos humanos” (Cordeiro, 2007, p. 127), como uma tentativa de incentivar, através da política urbana, o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano e social da cidade.

Depreende-se, portanto, que o objetivo máximo da política urbana prevista pelo Estatuto é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e, para tanto, é necessária a garantia do direito às cidades sustentáveis. Nesse contexto, a função social da cidade pode ser compreendida como um processo de orientação do uso do solo urbano voltado ao atendimento do interesse

⁴ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...]

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

coletivo, de modo que todos possam usufruir, de forma equitativa, das utilidades que caracterizam o espaço urbano (Alfonsin, 2017, p. 1225).

A partir dessa perspectiva, a efetivação da função social da cidade depende do desenvolvimento equilibrado dos diversos setores que compõem a dinâmica urbana.

Isso envolve investimentos e políticas públicas voltadas a áreas como comércio, habitação, educação, lazer, entre outras, com o objetivo de atender tanto as necessidades coletivas quanto as demandas individuais da população, de forma que se torna indispensável a atuação do poder público no ordenamento do uso e ocupação do solo, por intermédio da aplicação de instrumentos jurídicos e políticos capazes de orientar a destinação adequada das áreas urbanas.

Como já mencionado anteriormente, o art. 2º, determina as diretrizes gerais para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e, o inciso I, define o direito às cidades sustentáveis - constituído por normas de ordem pública e de interesse social - como sendo “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001, *on-line*).

De acordo com Medauar (2002, p. 26), a noção de cidades sustentáveis inspira-se no Direito Ambiental e representa um projeto de cidades nas quais a expansão e desenvolvimento urbano ocorrem de forma ordenada, concomitantemente com a garantia de vida digna para todos os habitantes e observada a solidariedade intergeracional.

E, para que haja a garantia de vida digna para todos, é fundamental que se analise o conteúdo deste direito conjuntamente com os objetivos contidos nas regras gerais de proteção do meio ambiente do art. 225⁵ da Constituição Federal, que prevê a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tal proximidade com o princípio constitucional da sustentabilidade previsto no art. 225, indica a responsabilidade do Estado pela “concretização do desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras” (Freitas, 2012, p. 50).

⁵ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Neste sentido, pode-se dizer que as cidades também são compreendidas como um ecossistema que deve ser protegido, uma vez que seu desenvolvimento desordenado também prejudica o meio ambiente natural (Welter;Pires, 2010, p. 65).

Essa relação demonstra que a partir da positivação do direito à cidades sustentáveis, compreende-se o meio ambiente como a “interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, sendo o meio ambiente artificial aquele constituído pelo espaço urbano construído; o meio ambiente cultural abrangido pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico; e o meio ambiente natural composto pelo solo, água, fauna e flora e “interação dos seres vivos e seu meio” (Silva, 1994, p. 3).

Ou seja, o direito reconhece que o espaço urbano mantém uma relação intrínseca com o meio ambiente natural, de modo que as alterações em um desses elementos repercutem diretamente no outro e, conseqüentemente, na vida dos habitantes.

Nota-se que esta proximidade entre a questão ambiental e urbana determina o equilíbrio ambiental como condição do uso da propriedade urbana e isto é fundamental se considerar-se que nas cidades os problemas relativos ao meio ambiente ganham uma proporção ainda maior, como por exemplo, a poluição do ar, a ausência de áreas verdes e a baixa permeabilidade do solo, dentre outros.

Embora o Estatuto da Cidade não atribua status de direito fundamental ao direito às cidades sustentáveis, entende-se que sua titularidade pertence a todos, primeiro porque não há como definir um limite claro entre as atividades do meio urbano e rural e segundo porque o meio rural abriga o meio natural que faz parte do território de uma cidade (Silva, 2006, p. 148).

No entanto, ainda que sem previsão expressa do status de fundamentabilidade, o conteúdo do direito às cidades sustentáveis é formado por diversos direitos fundamentais já previstos pela Constituição Federal e que são indispensáveis para a concretização de condições dignas de vida no espaço urbano.

O acesso à terra urbana e à moradia, por exemplo, relacionam-se às garantias constitucionais ligadas à propriedade e à política urbana, enquanto aspectos como infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer integram o rol dos direitos sociais constitucionais (Silva, 2006, p. 148).

Além disso, a preocupação com a proteção das gerações presentes e futuras aproxima esse direito do princípio constitucional do meio ambiente ecologicamente

equilibrado do art. 225 que, mesmo não estando expressamente junto dos direitos fundamentais da Constituição, dispõe de tal status.

Conforme entendimento de Silva (2006, p. 137), este direito pode ser compreendido de duas formas: a partir da visão institucional, que busca garantir os processos de participação popular para se chegar a soluções dos problemas urbanos, bem como através da implementação de equipamentos urbanos e acesso aos serviços públicos; e a partir de uma perspectiva mais ampla (para além do espaço institucional), que representaria a modificação da realidade atual para que esta pudesse se adaptar às condições ecológicas que sustentam a vida urbana, considerando os limites do meio natural para fornecimento de recursos e para assimilação dos rejeitos.

Diante disso, compreende-se que o conteúdo do direito às cidades sustentáveis se relaciona, principalmente, à necessidade de efetivação de políticas públicas para a garantia da qualidade de vida aos habitantes, buscando a durabilidade dessas políticas e do desenvolvimento social, econômico e ambiental nas cidades.

Neste sentido é a interpretação de Silva (2006, p. 159):

[...] a horizontalidade do conceito da cidade sustentável não se restringe somente ao plano teórico: sua prática é essencial para sua concretização. Assim, as políticas públicas de urbanismo não podem considerar somente uma visão simplista de revisão da relação entre o meio urbano e o natural: essa visão deve ser integrada, ela deve ir em direção à busca da origem dos problemas ligados ao meio urbano, de modo a oferecer uma qualidade de vida otimizada aos cidadãos.

A necessidade de se buscar a origem dos problemas ligados ao meio urbano - de modo a oferecer uma qualidade de vida à população - impõe que o direito às cidades sustentáveis seja interpretado a partir de três dimensões, quais sejam: sociais, ambientais e territoriais.

A durabilidade do desenvolvimento econômico não será garantida se não observadas as condições ambientais nas cidades, assim como a qualidade de vida também não será efetivada se não for assegurado o acesso igualitário aos benefícios ecossistêmicos da urbanização e a oportunidade de todos os habitantes de ocupar e usufruir do espaço urbano e do potencial ecológico das cidades. A dimensão social do direito às cidades sustentáveis exige, inclusive, que sejam garantidos os mecanismos de participação popular na tomada de decisões e gestão a respeito da organização territorial.

Por isso, os documentos de urbanismo e os aspectos da planificação urbana serão fundamentais para a concretização da cidade sustentável, uma vez que eles serão os responsáveis por orientar o desenvolvimento da cidade e de suas atividades.

De acordo com De Marco (2012, p. 16), o direito à cidade sustentável só se efetivará quando “todos os bens urbanísticos, públicos e privados, cumprirem suas funções em termos socioambientais e quando houver participação democrática preferencialmente direta” se garantindo, assim, a qualidade de vida nos espaços urbanos.

Para tanto, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece um conjunto de instrumentos para alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do direito a cidades sustentáveis. No âmbito do planejamento municipal (artigo 4º, III), destacam-se o plano diretor; as diretrizes orçamentárias; bem como os planos, programas e projetos sociais (Brasil, 2001, *on-line*).

Já no campo dos instrumentos jurídicos e políticos (artigo 4º, V), a legislação prevê mecanismos voltados à regulação do uso do solo, como a concessão de direito real de uso, o direito de superfície, o direito de preempção e a assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos (Brasil, 2001, *on-line*).

Tais instrumentos ainda podem ser utilizados conjuntamente com outros que não necessariamente estão previstos no Estatuto da Cidade, como por exemplo os contratos ou termos de concessão de uso, termos de cooperação e demais negócios jurídicos que podem interferir nas formas de uso e ocupação do solo urbano.

Todavia, é importante refletir sobre os limites e potencialidades desses instrumentos e negócios jurídicos, especialmente da concessão de uso de terrenos vazios, uma vez que tal efetividade não depende apenas da sua previsão normativa, mas também da forma como são implementados pelos entes municipais e apropriados pelos diferentes atores sociais.

O cenário de Londrina/PR evidencia que a ocupação do solo urbano está em contrariedade ao exigido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, uma vez que a realidade demonstra a ocorrência de processos que impedem o cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade buscou expressamente evitar a produção de vazios urbanos destinados à especulação

imobiliária⁶, no entanto, o estudo realizado pelo IPPUL demonstra a existência de uma grande quantidade de terrenos inutilizados, que poderiam ser destinados para um uso coletivo, ecológico e socialmente justo.

Em uma cidade fortemente marcada por um processo de mercantilização do solo, pela produção de vazios urbanos e pela forte segregação socioespacial - onde se dificultam o acesso à terra e a apropriação coletiva dos espaços da cidade - não há como se falar em cidade sustentável.

A própria constituição dos espaços urbanos já evidencia que a vida urbana digna se manifesta de maneira completamente desigual, uma vez que quanto maior o poder aquisitivo das pessoas, “maior a presença e preservação da Natureza, quanto menor esse poder, maior a miséria, o abandono, a destruição, a eliminação de todas as vidas – humanas e não humanas” (Aquino, 2017, p. 164).

Nas palavras de Celso Fiorillo (2004, p. 275):

As cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providas de serviços públicos, as ruas, os parques etc., dizem respeito somente a uma parte da população; outra parte não está em condições de se servir deles, e se organiza por sua própria conta em outros estabelecimentos irregulares.

A realidade demonstra que o acesso e uso da terra urbana são organizados por intermédio de instrumentos jurídicos de natureza negocial que, no entanto, são estruturados a partir da lógica da propriedade privada e da valorização econômica do solo urbano, ou seja, o direito à cidade sustentável ainda esbarra na força do direito de propriedade individual.

E como se observa, isso acontece na cidade de Londrina, pois, enquanto os instrumentos do Estatuto da Cidade existem no plano normativo, a diferença no acesso às áreas verdes e a existência de grandes áreas ociosas demonstra a dificuldade de aplicar tais instrumentos contra a lógica da especulação.

Dessa forma, o maior problema de interpretar o conceito de cidades sustentáveis apenas pelo viés da política pública é que a organização do espaço urbano não ocorre tão somente através das decisões administrativas ou políticas

⁶ 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:

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...]

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (BRASIL, 2001).

públicas, mas também por meio de relações jurídicas que regulam o acesso, o uso e a circulação da terra urbana. A propriedade, os contratos de compra e venda, as concessões de uso e outros instrumentos negociais desempenham papel central na estruturação do território urbano, inclusive para viabilizar ou não uma produção democrática da natureza nas cidades.

Portanto, observa-se que o conteúdo do direito às cidades sustentáveis ainda está muito vinculado a uma racionalidade técnico-administrativa, sendo necessário reinterpretar tal direito a partir de uma perspectiva crítica, capaz de incluir as dimensões políticas e socioambientais que estruturam a produção do espaço urbano.

Ao tratar da sustentabilidade urbana é necessário compreender também as dinâmicas de poder e os conflitos que influenciam a produção do espaço urbano. E neste debate, a ecologia política urbana oferece uma perspectiva relevante ao investigar como disputas sociais, interesses econômicos e formas de apropriação da natureza impactam no desenvolvimento de cidades sustentáveis.

2.3 CONTRIBUIÇÕES DA ECOLOGIA POLÍTICA URBANA PARA A ANÁLISE DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Ao compreender os processos urbanos como resultado de disputas sociais e relações de poder, a ecologia política oferece um marco teórico diferente da literatura relacionada às cidades sustentáveis. A primeira abordagem possui relevância quando se analisa a problemática dos vazios urbanos e os limites dos instrumentos jurídicos de regulação do uso da terra, permitindo compreender como determinadas formas de apropriação territorial são privilegiadas enquanto outras são marginalizadas.

Nas palavras de Domene Gomez (2006, p. 173)⁷:

A ecologia política oferece um marco teórico que se diferencia da literatura sobre “cidades sustentáveis”, no sentido de que propõe uma abordagem diferente dos ambientes urbanos, por meio da análise das relações de poder que dão origem a uma determinada distribuição dos serviços ambientais e dos recursos naturais. A abordagem da ecologia política urbana procura ser crítica e combinar os aspectos socioeconômicos do consumo com aspectos sociopolíticos e

⁷ “La ecología política ofrece un marco teórico que se diferencia del de la literatura en «ciudades sostenibles» en el sentido que ofrece un tratamiento diferente de los entornos urbanos, mediante el análisis de las relaciones de poder que dan lugar a una determinada distribución de los servicios medioambientales y de los recursos naturales. El enfoque de la ecología política urbana intenta ser crítico y combinar los aspectos socioeconómicos del consumo con aspectos sociopolíticos y económicos más globales, a través del análisis de los paisajes y los espacios de consumo que se crean durante el proceso de urbanización”.

econômicos mais globais, por meio da análise das paisagens e dos espaços de consumo que se criam durante o processo de urbanização. (Tradução livre).

Esta perspectiva se mostra mais completa e fornece bases para melhor compreensão da dificuldade de se alcançar uma cidade sustentável, já que, a partir dela, é possível entender que os maiores desafios se relacionam com questões políticas e relações de poder.

Em sua origem, a ecologia política analisa os conflitos e distribuição ecológica, sendo que “por distribuição ecológica são entendidos os padrões sociais, espaciais e temporais de acesso aos benefícios obtidos dos recursos naturais e aos serviços proporcionados pelo ambiente como um sistema de suporte da vida” (Martínez Alier, 2018, p. 113).

Ao explicar sobre as origens e fundamentos da Ecologia Política, Palacio (2006, p. 11) expõe que se trata de um campo de discussão transdisciplinar que reflete e debate as relações de poder em torno da natureza, em termos de sua construção social, apropriação e controle - total ou parcial - por diferentes agentes sociopolíticos”:

Ao referir-me às relações de poder, adoto uma perspectiva da política em sentido amplo, que vai além do estatal, do governamental ou do público. Desse ponto de vista, a ecologia política não concebe a política apenas como as questões ambientais das políticas governamentais, mas, de maneira mais ampla, como as hierarquias e assimetrias de diferentes campos de relações de poder em torno da natureza, sejam elas de classe, gênero, étnicas ou eleitorais; podem ser também locais, regionais, nacionais, internacionais ou baseadas em outra categoria com relevância ou implicações políticas⁸ (Palacio, 2006, p. 11). (Tradução livre).

Essa compreensão acerca das assimetrias das relações de poder em torno da natureza se torna relevante para questão urbana quando se considera que os benefícios ecossistêmicos gerados pela natureza - sejam físico-climáticos, ecológicos e sociais ou até econômicos - não são aproveitados por toda a população de forma igualitária, assim como a existência dos vazios urbanos demonstra que o acesso desigual à terra e a segregação socioespacial não são fenômenos naturais, mas

⁸ “Al referirme a relaciones de poder, tomo una perspectiva de la política en sentido amplio, que desborda lo estatal, gubernamental o público. Desde este punto de vista, la ecología política no piensa la política sólo como los asuntos ambientales de las políticas gubernamentales, sino de manera más amplia, las jerarquías y asimetrías de diferentes campos de relaciones de poder en torno de la naturaleza, ya sean de clase, de género, étnicas o electorales; pueden ser también locales, regionales, nacionales, internacionales o basadas en otra categoría con relevancia o implicaciones políticas.”

decorrem das articulações e interferência dos atores sociais.

É justamente essa articulação entre o Estado, a classe social e a interpretação/apropriação das questões ambientais que torna os processos socioecológicos urbanos, incluindo a questão da sustentabilidade, altamente conflituosos e sujeitos a uma intensa luta política e social (Swyngedouw, 2018, p. 160).

Enquanto determinada classe de maior poder aquisitivo possui acesso à terra urbana, ocupa melhores localidades, com melhor infraestrutura e maior acesso à parques e áreas verdes de lazer, por exemplo, outra parte da população está segregada e sem poder usufruir dos benefícios gerados por tais espaços.

Pensando a Ecologia Política a partir de um olhar mais voltado para a realidade latino-americana, Porto-Gonçalves (2012, p. 35) explica que a reprodução das relações capitalistas está fundada na separação entre sociedade e natureza, que ocorre por meio da transformação da terra em recurso econômico, e que rompe com as formas históricas de relação coletiva com a natureza. Diante disso, a ecologia política propõe a ideia de reapropriação social da natureza, ou seja, a recuperação de formas coletivas de acesso e uso do território que seria capaz de restabelecer a relação entre sociedade, natureza e produção da vida.

Ressalta-se que essa linha de pensamento abre margens para refletir também sobre os conflitos e distribuição ecológica no contexto do espaço urbano. A ecologia política urbana, portanto, permite entender que, assim como a produção do espaço urbano, a produção de natureza urbana também não é um processo neutro, buscando refletir sobre quem se beneficia e quem sofre com os processos de transformação socioespacial.

A partir da ecologia política urbana, a cidade sustentável é interpretada como aquela que “possui como base a associação da participação pública com um meio ambiente saudável, a coesão social, o desenvolvimento econômico e a prudência do uso dos recursos naturais”, sendo que ela viabiliza a compreensão de que essa realidade é interrompida pelos conflitos sociais, tratando-se de uma concepção que se apoia também nos preceitos de Lefebvre a respeito do Direito à Cidade (Abarca; Moraes, 2019, p. 281).

Isto porque, de acordo com Swyngedouw (2018, p. 154), a natureza presente nas cidades é produzida socialmente e organizada de acordo com interesses, disputas e relações de poder que definem quem se beneficia e quem suporta os custos ambientais da urbanização. Pode-se dizer, portanto, que a produção da natureza

urbana – terras, áreas verdes, infraestruturas urbanas e espaços destinados à produção de alimento, por exemplo - não ocorre de maneira neutra, mas está diretamente relacionada às formas de apropriação do território e às decisões institucionais que regulam seu uso.

Sob essa perspectiva, a discussão sobre sustentabilidade urbana exige analisar quem controla o território, quem define os usos da terra e de que maneira os benefícios e os custos ambientais da urbanização são distribuídos entre os diferentes grupos sociais. Ainda, esta perspectiva crítica abordagens que tratam os problemas ambientais das cidades como meras questões técnicas de gestão ou planejamento.

Quando, por exemplo, a sustentabilidade urbana é analisada apenas no campo da governança administrativa, o debate tende a se restringir a soluções técnicas, sem questionar as estruturas econômicas e políticas que orientam a organização do espaço urbano. Para a ecologia política urbana, entretanto, as transformações são marcadas por disputas de poder, território e distribuição de recursos, o que exige analisar, inclusive, os processos de tomada de decisão que estruturam tais transformações (Swyngedouw, 2018, p. 162).

Dessa maneira, a noção de ecologia política urbana é apresentada aqui, a princípio, como um fundamento teórico para a reinterpretação de conceitos, especialmente o de cidade sustentável, antes mesmo de ser pensada em seu âmbito prático. Isto porque, toda estratégia prática é influenciada por processos discursivos e disputas por conceitos, de forma que, qualquer pretensão de alteração prática e reconstrução social exige uma desconstrução dos conceitos teóricos hegemônicos que têm legitimado ações geradoras de conflitos (Leff, 2006, p. 32).

Leff (2006, p. 32) destaca que “a orientação das ações para a construção de sociedades sustentáveis ocorre no âmbito de uma disputa teórica em torno da produção e da apropriação política dos conceitos”, de forma que diversos conceitos, inclusive jurídicos, sobre natureza, propriedade, território, autogestão, necessitam ser reinterpretados para que seja possível construir estratégias de reapropriação social da natureza e construção de cidades sustentáveis.

Em seguida, também pretende-se considerar a ecologia política urbana em seu âmbito prático. A partir dela, é possível imaginar novas formas de se viver em comunidade, assim, após analisar a problemática das assimetrias nas relações de poder relacionadas aos vazios urbanos e à apropriação da natureza nas cidades, pretende-se aplicar os fundamentos desta perspectiva teórica na construção de

estratégias práticas que contribuem para o desenvolvimento de comunidades autogeridas.

Dessa maneira, compreende-se que o ideal de cidade sustentável é aquele em que há, principalmente, a “dissolução do poder de uma minoria privilegiada de subjugar as maiorias excluídas” (Leff, 2006, p. 38), podendo ser entendida como comunidades autogeridas⁹:

[...] estabelecidas de acordo com o ideal de organização espontânea: os laços pessoais, as relações de trabalho criativo, os grupos de afinidade, os conselhos comunitários e de bairro; fundamentadas no respeito e na soberania da pessoa humana, na responsabilidade ambiental e no exercício da democracia direta “cara a cara” para a tomada de decisões em assuntos de interesse coletivo (Leff, 2006, p. 38), tradução livre.

Nesse contexto, a análise dos vazios urbanos, evidencia não apenas uma falha na questão de planejamento territorial, mas também evidencia as articulações e dinâmicas de poder relacionadas à retenção e valorização do solo urbano, bem como a segregação socioespacial. O caso de Londrina é um exemplo disso, vez que a extensão de vazios urbanos já documentada demonstra que tais espaços estão em disputa, havendo tensão entre a lógica especulativa e a lógica do uso coletivo.

Analisar tal problemática a partir da perspectiva da ecologia política urbana permite compreender que se trata de um fenômeno próprio da dominação capitalista, marcada pela “separação territorial, separação da relação sociedade-natureza também enquanto terra, enquanto condição primária de existência, de produção, enfim, do meio de produção primário” (Alves, 2020, p. 220). Nesse processo, os elementos naturais são transformados em mercadoria, de forma que a natureza passa a ser vista apenas como fonte de recursos a serem explorados, deixando de ser entendida como elemento essencial da vida.

E, se esta teoria permite entender como a natureza é produzida nas cidades, bem como quais atores sociais a controlam, ela também fornece bases para imaginar uma produção de natureza urbana apropriada coletivamente, a partir de seu valor de uso e com uma função social.

⁹ “[...] establecidas de acuerdo al ideal de organización espontánea: los vínculos personales, las relaciones de trabajo creativo, los grupos de afinidad, los cabildos comunales y vecinales; fundadas en el respeto y la soberanía de la persona humana, la responsabilidad ambiental y el ejercicio de la democracia directa “cara a cara” para la toma de decisiones en asuntos de interés colectivo”.

Assim, é possível pensar em outras formas concretas de uso, acesso e controle da terra urbana e, ao realizar tal exercício, encontra-se na agricultura urbana uma prática capaz de propor um uso alternativo do espaço. Práticas como essa podem ser interpretadas como formas de reapropriação social do espaço e da natureza urbana que minimizam os efeitos das assimetrias nas relações de poder, razão pela qual se pretende analisar os negócios jurídicos realizados nesse contexto para obtenção de acesso à terra.

Essas iniciativas representam, portanto, uma resposta de resistência aos processos sociais desiguais ocorridos no espaço urbano e está normalmente associada a formas de estratégias dos movimentos sociais nas lutas urbanas por território e pela criação de novos bem comuns, da vida comunitária e do acesso e apropriação dos benefícios da natureza urbana (Mancilla; Scarpacci, 2022, *on-line*).

De acordo com Villar Navascués (2017, p. 183), a agricultura urbana representa “espaços verdes onde se pode construir a soberania alimentar, a justiça socioecológica em bairros desfavorecidos e a mudança sociopolítica, colocando em prática iniciativas sustentáveis em escala local”.

Ou seja, a agricultura urbana representa um projeto local (o qual possui como atores principais as comunidades periféricas urbanas) capaz de recuperar a relação entre sociedade e natureza - essa compreendida enquanto terra e meio de produção primário - se manifestando enquanto uma organização coletiva de autogestão e possibilitando a reapropriação social desta natureza.

Diante disso, nota-se que a sustentabilidade urbana não representa um conceito neutro ou meramente técnico, mas uma noção influenciada por disputas políticas e sociais, evidenciando, inclusive, uma disputa pelo seu significado jurídico. Embora o ordenamento jurídico estabeleça diretrizes e instrumentos voltados à construção de cidades sustentáveis, sua efetividade encontra limites nas formas concretas de uso, acesso e controle da terra urbana, que ainda estão estruturadas por relações econômicas e jurídicas bastante desiguais.

Portanto, se faz necessário analisar os instrumentos e negócios jurídicos que perpassam tais práticas, especialmente no que se refere às formas de concessão de uso, a fim de compreender seus limites e potencialidades na construção de cidades sustentáveis.

3 AGRICULTURA URBANA E O DIREITO NEGOCIAL: ANÁLISE DA FORMA JURÍDICA DE ACESSO À TERRA URBANA

Este capítulo tem por objetivo analisar a relação entre a agricultura urbana e o negócio jurídico que viabiliza o acesso à terra para sua implantação. Para tanto, percorre pelo conceito da agricultura urbana e suas principais características, bem como analisa o marco jurídico que regula tais práticas, com foco no cenário de Londrina/PR.

Em seguida, analisa-se o instrumento utilizado na formalização do acesso à terra nas hortas comunitárias londrinenses, identificando seus limites e comparando com outras experiências legislativas. Por fim, explora a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) enquanto alternativa jurídica, a fim de compreender se este negócio jurídico poderia garantir maior estabilidade e segurança jurídica para as iniciativas de horta comunitária.

3.1 CARACTERIZANDO A AGRICULTURA URBANA E SUAS DIMENSÕES

Para compreender a perspectiva jurídica do acesso à terra na implantação de hortas comunitárias, é preciso antes situar o que se entende por agricultura urbana.

A agricultura urbana pode ser entendida como o conjunto de práticas agrícolas realizadas em espaços urbanos e nas zonas periurbanas, abrangendo não apenas o cultivo, mas também as etapas de processamento e circulação de diferentes produtos alimentares (FGVces, 2022, p. 8). Essa prática vai além do simples plantio de alimentos dentro das cidades, envolvendo a estruturação de sistemas locais de produção e abastecimento que dialogam com as demandas sociais, ambientais e econômicas de cada território.

Neste sentido, a agricultura urbana pode ser compreendida e caracterizada a partir de diferentes elementos, como por exemplo, o tipo de atividade econômica desenvolvida, a locação - seja dentro do espaço urbano ou nas áreas periurbanas - a escala e o modelo de produção adotado, os tipos de produtos cultivados (que podem ser alimentares ou não alimentares) e a finalidade dada a esses produtos (se para venda e/ou para consumo próprio).

Mougeot (2000, p. 9) formula uma definição para o conceito de agricultura urbana a partir da consideração desses aspectos, da seguinte forma:

A agricultura urbana é a praticada dentro (intra-urbana) ou na periferia (periurbana) dos centros urbanos (sejam eles pequenas localidades, cidades ou até megalópoles), onde cultiva, produz, cria, processa e distribui uma variedade de produtos alimentícios e não alimentícios, (re)utiliza largamente os recursos humanos e materiais e os produtos e serviços encontrados dentro e em torno da área urbana e, por sua vez, oferece recursos humanos e materiais, produtos e serviços para essa mesma área urbana (Mougeot, 2000, p. 13)

Em que pese seja comum tentar caracterizar a agricultura urbana a partir de sua localização espacial, a distinção entre áreas urbanas, periurbanas e rurais torna-se cada vez mais difícil de ser feita, em razão do avanço acelerado da urbanização. Nesse contexto, os autores (Royer; Yengue; Bech, 2023, *on-line*) ressaltam que “o caráter urbano dessa forma de agricultura não deve ser buscado apenas em sua localização”.

Assim como Mougeot, Aquino e Assis (2007, p. 139) defendem que tais práticas devem ser definidas principalmente a partir de sua relação com o ecossistema urbano. Essa perspectiva está alinhada com a noção de produção do espaço urbano, que faz a diferenciação entre cidade e urbano.

Neste sentido, a agricultura urbana está inserida em um campo de discussão que busca romper a ideia de que as atividades agrícolas são exclusivamente atividades rurais.

De acordo com Coutinho e Costa (2011, p. 88), “a cidade não é apenas o lugar da técnica materializada, nem o campo é apenas o lugar da agricultura e dos ritmos da natureza”, de forma que a agricultura urbana pode fomentar a compreensão de que a cidade não é exclusivamente constituída de ambientes construídos, mas pode abranger áreas verdes e terrenos vazios destinados ao uso agrícola.

Os autores (Coutinho;Costa, 2011, p. 85) conceituam, portanto, a agricultura urbana da seguinte forma:

A agricultura urbana caracteriza-se como uma forma de autoprodução de folhosas comestíveis e medicinais, entre outras formas de vegetais, e animais, facilitadora do acesso a alimentos pela família e comunidade, cujo excedente pode ser comercializado localmente. Ocorre em diferentes locais, como por exemplo quintais, lajes de cobertura residencial, escolas públicas, terrenos vazios, ao longo de avenidas e faixas de domínio de redes de alta tensão. Revela-se como uma atividade produtiva e interativa que rebate a ideia predominante de que área urbana não-construída é sinônimo de área ociosa.

Essa interpretação de que a área urbana não é sinônimo de área ociosa e/ou apenas de atividades econômicas não rurais é fundamental para que seja possível assimilar as novas relações socioespaciais desenvolvidas no espaço urbano, através do cultivo de alimentos nos terrenos vazios.

Ou seja, a agricultura urbana pode ser compreendida como a produção de alimentos realizadas em áreas urbanas e periurbanas por meio da interação entre sociedade e meio ambiente, aproveitando as condições oferecidas pela infraestrutura das cidades. Essa estrutura contribui para a manutenção da força de trabalho e possibilita a diversificação da produção vegetal e animal ao longo de todo o ano, frequentemente associada a práticas sustentáveis que favorecem o reaproveitamento e a reciclagem de resíduos (Aquino; Assis, 2007, p. 140).

Destaca-se que existem diferentes tipos de agricultura urbana e periurbana. A classificação adotada na Legislação de Londrina (Lei nº 12.620/2017) divide tal prática em hortas urbanas; viveiros, estufas e pomares; e áreas para processos de compostagem, hidroponia e agriculturas naturais; e permacultura, sendo que todos esses tipos podem estar inseridos em diferentes âmbitos, quais sejam: comunitários; escolares e de outros espaços públicos; de instituições e entidades sociais filantrópicas; de particulares; e outras correlatas (Londrina, 2017, *on-line*).

Neste trabalho serão analisadas apenas as hortas urbanas comunitárias, por apresentarem maior potencial de enfrentamento dos vazios urbanos, se relacionando com a questão do acesso jurídico à terra - assim como à ideia de direito à cidade e ecologia política urbana - de forma mais central do que as demais.

O termo atribuído a tais práticas de produção de alimentos representa uma tentativa de aproximação entre a agricultura e a cidade, permitindo situar a agricultura urbana como “uma zona de fronteira capaz de promover conexões e tornar permeáveis a outros saberes e práticas, campos que usualmente não dialogam entre si, como a agroecologia e o planejamento urbano, por exemplo” (Almeida, 2015, p. 424).

E, embora existam diversas formas e técnicas para se produzir alimentos nos perímetros urbanos, a produção agroecológica é aquela que mais incorpora os princípios de sustentabilidade, condições dignas justiça e estabilidade social na dimensão produtiva.

Neste caso, a agroecologia se conecta com o planejamento urbano através da produção ecologicamente responsável de alimentos nas cidades. Isto porque

agroecologia é uma ciência que fornece os princípios ecológicos básicos para o desenvolvimento de um agroecossistema sustentável, pautado na “conservação dos recursos renováveis, adaptação dos cultivos ao ambiente e a manutenção de um nível moderado de produtividade e da diversificação dos cultivos” (Novaes, 2025, *e-book*).

A partir da produção agroecológica nas cidades, é possível relacionar a conservação da biodiversidade, favorecendo o aproveitamento responsável dos recursos naturais, especialmente pelo reuso da água e pela reciclagem de resíduos que podem ser devidamente tratados e reinseridos no ciclo produtivo como insumo para adubação.

Além disso, essas iniciativas podem contribuir para a melhoria das condições físicas do solo urbano, ampliando sua permeabilidade e auxiliando na prevenção e/ou mitigação de eventos como enchentes e deslizamentos. Outro benefício com o desenvolvimento dessas atividades é o aumento de áreas verdes nas cidades, que é fundamental para a regulação do microclima urbano e para a minimização dos efeitos associados às ilhas de calor (Curan; Marques, 2021, *on-line*).

Ainda sobre os benefícios gerados pela agricultura urbana, para além da promoção do bem estar físico e mental da população, é bastante comum apresentar tais práticas como uma opção para o combate à fome e à pobreza, já que tais atividades promovem o cultivo de alimentos e democratizam o acesso a uma alimentação saudável, o que se mostra bastante verossímil. No entanto, tal afirmação deve ser feita com cautela.

Isto porque, embora a maioria das práticas agrícolas urbanas estejam localizadas em áreas periféricas ou com algum nível de vulnerabilidade social, tais atividades não são unicamente uma estratégia de sobrevivência para complementação de renda, sendo que essa leitura representa uma explicação limitada da construção desses espaços.

Não se nega que é fundamental tratar das contradições existentes no espaço urbano, mas fato é que “este enfoque desconsidera a potencialidade de busca de autonomia na esfera produtiva ou de organização política que a agricultura urbana pode ensinar” (Almeida, 2015, p. 443).

Embora seja esta uma importante estratégia de sobrevivência para a população de baixa renda que possui dificuldade de acesso à alimentação saudável, a agricultura urbana precisa deixar de ser interpretada unicamente como uma prática marginal e

imediate, uma vez que pode representar um projeto com maiores dimensões e efeitos, sendo uma prática capaz de criar cidades melhores de se viver.

As atividades agrícolas urbanas encontram espaços em quintais, em terrenos públicos e privados e, principalmente nos vazios urbanos, onde reside o seu maior potencial transformador. As iniciativas de horta comunitária em vazios urbanos evidenciam o desenvolvimento de uma organização coletiva, bem como escancaram as tentativas de modificação e apropriação do espaço através do cultivo de plantas, sendo essa uma expressão da apropriação coletiva do espaço (Almeida, 2015, p. 433).

Trata-se, portanto, de uma alternativa de produção de novos espaços que reúnem condições para a melhoria da qualidade de vida e do cumprimento da função social da cidade - entendido como a funcionalização do solo para que todos usufruam das utilidades da terra urbana - ou seja, implementar agricultura urbana nos vazios da cidade é uma forma de retirar a produção do espaço urbano dos interesses e poder majoritariamente privados, bem como das dinâmicas imobiliárias e reinventá-la de acordo com os interesses coletivos.

Pode-se dizer que tais atividades são uma maneira de exercer o direito à cidade. Isto pois, se o direito à cidade é a subversão daquilo que foi instituído pela produção de um outro espaço (que supere o modo de vida marcado pela lógica mercadológica) (Carlos, 2017, p. 57), tal direito se manifesta na agricultura urbana uma vez que transforma vazios antes interrompidos por articulações preocupadas com a garantia da propriedade e dos interesses privados, em um novo espaço apropriado pela coletividade.

Justamente por ser caracterizada como uma forma de apropriação social do meio ambiente que difere da apropriação capitalista do espaço, as hortas comunitárias representam muito mais que meros exemplos de implementação prática dos fundamentos da ecologia política urbana. Tais atividades podem ser interpretadas como uma expressão da reapropriação social da natureza, através da qual se viabiliza o acesso de comunidades (em algum nível de vulnerabilidade) aos espaços verdes e ao potencial ecológico dos espaços urbanos (Alves, 2020, p. 233).

Portanto, torna-se necessário compreender de que forma o ordenamento jurídico tem respondido a tais demandas, pois a efetividade das hortas comunitárias depende principalmente de um marco normativo capaz de assegurar o acesso à terra

urbana e segurança jurídica às iniciativas coletivas. Nesse sentido, passa-se à análise do marco jurídico, com enfoque na experiência do município de Londrina/PR.

3.2 O MARCO NORMATIVO DA AGRICULTURA URBANA E O CENÁRIO DE LONDRINA/PR

No município de Londrina/PR, os registros de implantação das primeiras hortas comunitárias datam de 2011. Tais práticas faziam parte de uma iniciativa da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, que contribuíam com o cercamento da terra, encanamento da água utilizada para irrigação e fornecimento das mudas iniciais. No entanto, desde o início, surgiam somente após a reivindicação e mobilização dos moradores das comunidades e bairros (Hedler, 2012, *on-line*).

Embora tais atividades estejam presentes no município há mais de quinze anos, foi apenas em 2017 que houve a promulgação de legislação regulamentando-as: a Lei Ordinária nº 12.620/2017, que instituiu a Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (PMAUP) e criou o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana) (Londrina, 2017, *on-line*). Posteriormente, em 2024 foi publicado o Decreto 1.241/2024 regulamentando o Programa AgriUrbana.

Já em âmbito nacional, a agricultura urbana passou a contar com previsão normativa específica a partir da Lei nº 14.935/2024, que instituiu a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Brasil, 2024, *on-line*). A referida legislação reconhece, entre seus objetivos, a ocupação de espaços urbanos ociosos e subutilizados, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável nas cidades. Contudo, trata-se de um instrumento com caráter programático, que estabelece as diretrizes gerais, mas não define instrumentos jurídicos concretos para viabilizar o acesso à terra urbana.

Nesse sentido, ao atribuir aos municípios a responsabilidade pela implementação da política no âmbito do planejamento urbano, a lei evidencia que a efetividade dessas iniciativas depende das soluções adotadas em nível local. Assim, para que seja possível entender o cenário atual do município e refletir sobre os limites e potenciais do negócio jurídico que viabiliza o acesso à terra urbana para implementação das hortas comunitárias, faz-se necessário destacar alguns pontos desta política.

Inicialmente, ressalta-se que a mencionada legislação representa um importante avanço na busca pela construção de cidades sustentáveis.

A partir do capítulo da Política Municipal (compreendidos entre os artigos 3 a 9), já se nota que a sustentabilidade possui caráter orientador da agricultura urbana, uma vez que a lei faz menção a objetivos que estão alinhados com os princípios da política ambiental e urbana, como os de promover a segurança alimentar, o bom uso do solo urbano e a garantia da função social da propriedade e da cidade; o fortalecimento de redes solidárias de produção e desenvolvimento local e sustentável.

Ao focar na letra da lei, é possível observar que ela demonstra uma preocupação em incentivar a ocupação dos espaços urbanos ociosos e a promoção da participação na gestão urbana, social e ambiental das cidades, revelando que houve um esforço legislativo para se estabelecer uma base institucional voltada para a melhoria da qualidade de vida urbana e a sustentabilidade da cidade. A partir deste instrumento, firma-se o dever da administração pública municipal de garantir as condições para a execução dos projetos de hortas comunitárias, especialmente através do fornecimento dos recursos materiais necessários, conforme se depreende do artigo 8º¹⁰.

Já o título do Programa Municipal apresenta o plano operacional e importantes questões relacionadas à execução prática da agricultura urbana. Logo no artigo 10¹¹, a legislação determina que o desenvolvimento e implantação do AgriUrbana se dará por iniciativa do Poder Público, permitindo a ocorrência das práticas tanto em áreas públicas municipais, quanto em áreas privadas.

Consequentemente, o artigo 14 explica os passos necessários para implantação das hortas comunitárias. Em análise deste artigo, conjuntamente com as

¹⁰ Art. 8º A Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (PMAUP) será planejada e executada de forma descentralizada e integrada às políticas sociais e de desenvolvimento urbano e implementada pelo Município de Londrina. Parágrafo único. Fica a Administração Pública Municipal responsável por garantir os recursos necessários, por meio de destinação de dotação orçamentária específica, em todas as secretarias e órgãos públicos nas áreas que desenvolvem e executam a Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (PMAUP) explicitadas no artigo 12 desta Lei, assim como por buscar a cooperação e captar recursos junto aos governos Federal e Estadual para o desenvolvimento de ações, projetos e programas de Agricultura Urbana e Periurbana.

¹¹ Art. 10. O Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana) contribuirá na ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais, ambientais e urbanas da cidade e seguirá as diretrizes apontadas pela Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (PMAUP) e o planejamento definido e aprovado pela Administração Pública Municipal. Parágrafo único. O desenvolvimento e implantação do AgriUrbana se darão por iniciativa do Poder Público em áreas públicas municipais adequadas e em áreas privadas, conforme:

- I – critérios estabelecidos na presente Lei;
- II – em cumprimento à legislação municipal referente ao uso e ocupação de solo na Zona Urbana e na Zona de Expansão Urbana;
- III – critérios estabelecidos em outras legislações pertinentes.

disposições do Decreto 1.241/2024, depreende-se os seguintes passos obrigatórios: o projeto da horta se inicia com o encaminhamento à Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de propostas elaboradas por iniciativa popular ou por órgãos da Administração Municipal, com indicação do terreno a ser utilizado.

O recebimento das propostas é feito por uma Comissão do Programa AgriUrbana, que emite parecer frente aos requerimentos junto ao AgriUrbana, especialmente no que tange à análise de uso e ocupação do solo em espaços urbanos e periurbanos. Caso aprovado o projeto inicial, a Comissão procede com a orientação, acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução dos projetos desenvolvidos.

Observa-se um incentivo à mobilização da comunidade ao condicionar a implantação das hortas à iniciativa dos próprios moradores, sendo essa uma forma da política municipal legitimar os movimentos que surgem da base popular e evitando que tais práticas sejam impostas de forma vertical pela administração pública.

Essa forma de implantação que decorre da mobilização da comunidade, inclusive, tem sido um padrão em diversos estados brasileiros, como se observa do caso Hortas Cariocas (Rio de Janeiro-RJ), no qual “o interesse tem que ser manifestado no sentido comunidade-prefeitura e não o contrário”, sendo que o primeiro passo para instalação desses projetos em áreas públicas é o encaminhamento de solicitação à prefeitura (Margem e Silva, 2021, *on-line*).

A contribuição fornecida pela Prefeitura, nestes casos, continua sendo por meio do “apoio técnico, máquinas para nivelar e organizar os canteiros, materiais para cercamento, assim como as mudas de hortaliças e frutas para a implantação da horta” (Antonello; Veiga; Alievi, 2023, p. 5).

No entanto, observa-se uma certa desconexão entre a letra da lei e a prática. Embora a lei estabeleça que cabe principalmente ao poder público as iniciativas de implantação dos projetos, o que se observa na prática é que a maioria das hortas decorrem de demandas populares, com exceção dos projetos firmados em parceria com a Copel, que demandam maior proatividade da administração pública.

Além disso, em que pese a legislação estabeleça a responsabilidade da Administração Pública em viabilizar a manutenção de cadastro de grupos produtivos e dos projetos desenvolvidos (artigo 14, V), bem como em realizar levantamento periódico e catalogação das áreas públicas apropriadas para a implantação do Programa (artigo 15 e 19, VI), não foram identificados, por meio de pesquisa na

plataforma da Prefeitura Municipal e dos seus departamentos, registros públicos atualizados, o que dificulta iniciativas populares.

Conforme previsto no artigo 16, a legislação define os sujeitos que compõem a política e atuam no programa, incluindo o Poder Público, instituições parceiras e os próprios beneficiários. Estes últimos, por sua vez, são definidos no Decreto 1.241/2024 como pessoas físicas e/ou jurídicas sem fins lucrativos, residentes ou com sede no Município de Londrina.

Ressalta-se que, embora exista autorização expressa para que pessoas físicas possam solicitar a implantação da horta, a realidade demonstra que a prefeitura acaba dando prioridade aos requerimentos realizados por associação de moradores, de acordo com a pesquisa de Antonello, Veiga e Alievi (2023, p. 5) – ou seja, grupos organizados em coletivos formalmente constituídos.

Um ponto relevante é que a participação desses sujeitos no programa não se dá de maneira informal, mas depende de formalização jurídica específica. Nos termos do parágrafo único do artigo 17, o ingresso no programa ocorre por meio da celebração de Termo de Adesão, instrumento que viabiliza o acesso à terra urbana e legitima a atuação dos beneficiários nas hortas comunitárias.

O que se observa na prática, em resumo, é que a implantação das hortas ocorre da seguinte forma: o grupo comunitário primeiramente se constitui enquanto coletivo, através da sua formalização como associação, e faz o requerimento à secretaria municipal, indicando o terreno a ser utilizado; em seguida, os responsáveis da secretaria realizam a análise de viabilidade de uso da área indicada e, caso seja autorizado, procede com o cercamento do terreno e fornecimento das mudas iniciais.

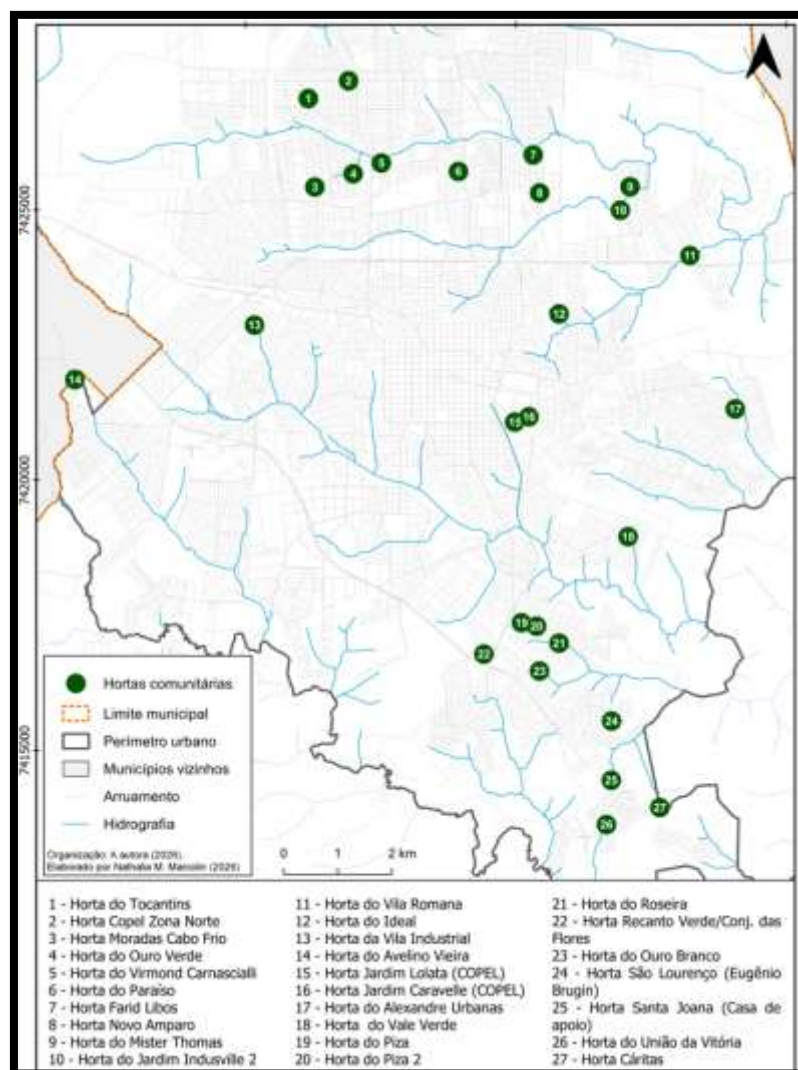
Ressalta-se que as questões que exigem maior análise no presente trabalho são aquelas relacionadas à forma de acesso à terra para realização das hortas urbanas, já que é este acesso que possibilitará um uso alternativo do solo e uma reapropriação social do espaço e da natureza urbana. Nesse sentido, o Decreto 1.241/2024 - que regulamenta o Programa AgriUrbana - traz maiores disposições sobre a participação no programa dos instrumentos jurídicos que formalizam esse acesso, aspectos que serão analisados com maiores detalhes no subtópico 3.2.1. deste capítulo.

Antes disso, porém, é importante caracterizar o cenário atual das hortas comunitárias em Londrina.

Em que pese a legislação estabeleça a responsabilidade da Administração Pública em viabilizar a manutenção de cadastro de grupos produtivos e dos projetos desenvolvidos (artigo 14, V), não existe nenhum banco de dados com acesso público. O único registro dos projetos implantados no município de Londrina é (além de pesquisas acadêmicas e estudos de caso) um arquivo em mapa, disponibilizado no Google Mapas, que indica a localização de cada horta comunitária e a data de implantação.

O link de acesso a este arquivo foi retirado do Manual do Participante elaborado pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (Londrina, s.a, on-line), cujo qual indica como ativas o total de 27 hortas comunitárias, conforme se observa (figura 5):

Figura 5 - Localização das hortas comunitárias de Londrina/PR (Programa AgriUrbana)



Fonte: Londrina, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (s.a, on-line)

As únicas informações institucionais detalhadas sobre cada horta somente foram encontradas em documento de resposta ao Pedido de Informação nº 761/2025 (Câmara Municipal de Londrina, 2025, on-line) (ANEXO B), que apresenta os endereços de cada horta, perímetro da área cultivada e número de famílias que se beneficiam da atividade.

De todas as 27 hortas, apenas três delas são realizadas em parceria com outra entidade, qual seja: a Copel. Tais projetos fazem parte do Programa Cultivar Energia - que busca utilizar os vazios urbanos correspondentes às áreas com linhas de transmissão de energia para produzir alimentos - estando localizadas no Conjunto Habitacional Parigot de Souza III, Jardim Caravelle, e Jardim Lolata.

A parceria entre a Copel e a Prefeitura foi formalizada através de Termo de Cooperação, com vigência de 04 anos, cujo instrumento define as contrapartidas de ambas as partes, sendo de responsabilidade da empresa a disponibilização da área; cercamento, aterramento e fiscalização; e, por outro lado, estabelecendo como dever do Município a organização e cadastramento das famílias participantes; preparo do solo e fornecimento de insumos e mudas, bem como de assistência técnica, disponibilização de máquinas e equipamentos.

A análise das localizações das hortas comunitárias foi realizada em 2021 por Guimarães (p. 91), quando havia apenas 20 hortas comunitárias ativas. Na época, o autor constatou a presença de 5 hortas na Zona Sul da cidade; 5 na Zona Leste, 7 na Zona Norte, e 3 na Zona Oeste, grande parte das hortas localizadas em fundo de vale (ou próximas). A maior concentração de hortas na Zona Norte foi explicada pelo autor pelos seguintes motivos:

[...] condição socioeconômica da população londrinense dessa zona e a quantidade de espaços vazios disponíveis, enquanto que o fato de não existir nenhuma HUC na porção central da cidade deve-se ao fato de que a especulação imobiliária nas áreas centrais da cidade possui uma intensidade maior do que nas periferias, além de que é mais raro a presença de espaços vazios que possam ser utilizados com essa finalidade.

Sobre o entendimento do autor acima mencionado é importante ressaltar que os espaços vazios disponíveis aos quais ele se refere são os terrenos públicos que poderiam ser destinados à implantação de hortas comunitárias após a autorização da secretaria municipal e da assinatura de termo de adesão pela associação responsável. Ainda, é necessário salientar que a especulação imobiliária também está presente na Zona Norte, mesmo que em menor intensidade.

Mas para além da existência de espaços vazios e especulação imobiliária, existe um outro fator que condiciona a possibilidade ou não de implantação de projetos de agricultura urbana na área central, que é a determinação implícita e classista das atividades permitidas em cada porção da cidade. Isto porque, assim como o espaço físico e territorial, tanto as atividades profissionais como as de lazer também são dimensões que integram a segregação socioespacial, de forma que algumas atividades são socialmente interpretadas como exclusivas de determinada classe social (Souza da Cruz; Legroux, 2023, p. 412).

Nesse sentido, as práticas de hortas comunitárias podem ser interpretadas como atividade exclusiva de comunidades periféricas, uma vez que tal projeto de agricultura urbana nasceu, ao menos em Londrina, a partir de iniciativas de subsistência, resistência e combate à fome. Assim, a ausência de hortas comunitárias no centro da cidade decorre também, em parte, dessa construção social de discursos e representações que rejeitam algumas atividades que são vistas (a partir de um olhar classista) como marginais.

Embora até seja possível encontrar hortas comunitárias também em outras regiões da cidade, fato é que nem todas nascem da mesma motivação, sendo que, quando implantadas em territórios de alta valorização imobiliária, normalmente estão vinculadas à busca por melhoria da qualidade de vida através do desenvolvimento de atividades de lazer, terapêuticas e de sustentabilidade.

Como exemplo que corrobora tal afirmação, cita-se o caso do “Pomar da Gleba”, uma área de cerca de 5 mil m², localizada em bairro de alta renda do município de Londrina/PR, que abriga 60 árvores frutíferas cultivadas há mais de 7 anos. No ano de 2026, o espaço foi revitalizado e reinaugurado com o apoio de associação local e da empresa agroquímica De Sangosse, com a inclusão de bancos, iluminação e espaço para crianças (G1 Paraná, 2026, *on-line*).

Ou seja, em territórios de alta renda e valorização imobiliária, a agricultura urbana assume um caráter distinto daquele observado nas regiões periféricas, deixando de ser uma prática de subsistência para se tornar um equipamento de lazer e qualidade de vida.

Com os dados atuais é possível atualizar as informações referentes à localização das hortas comunitárias, com a ressalva de que 3 das hortas mencionadas pelo referido autor não constam nos registros institucionais de 2025, quais sejam: as hortas localizadas no Conjunto Habitacional Parigot de Souza II; a do São Jorge e a do Jardim Columbia, o que pode significar que, ou não foram contabilizadas pelo poder público, ou foram desativadas.

Acredita-se que as hortas do São Jorge e do Jardim Columbia apenas não foram contabilizadas, pois foi possível verificar a existência delas através de pesquisa por imagem de satélite, com exceção da localizada no Conjunto Habitacional Parigot de Souza II, que aparentemente foi desativada.

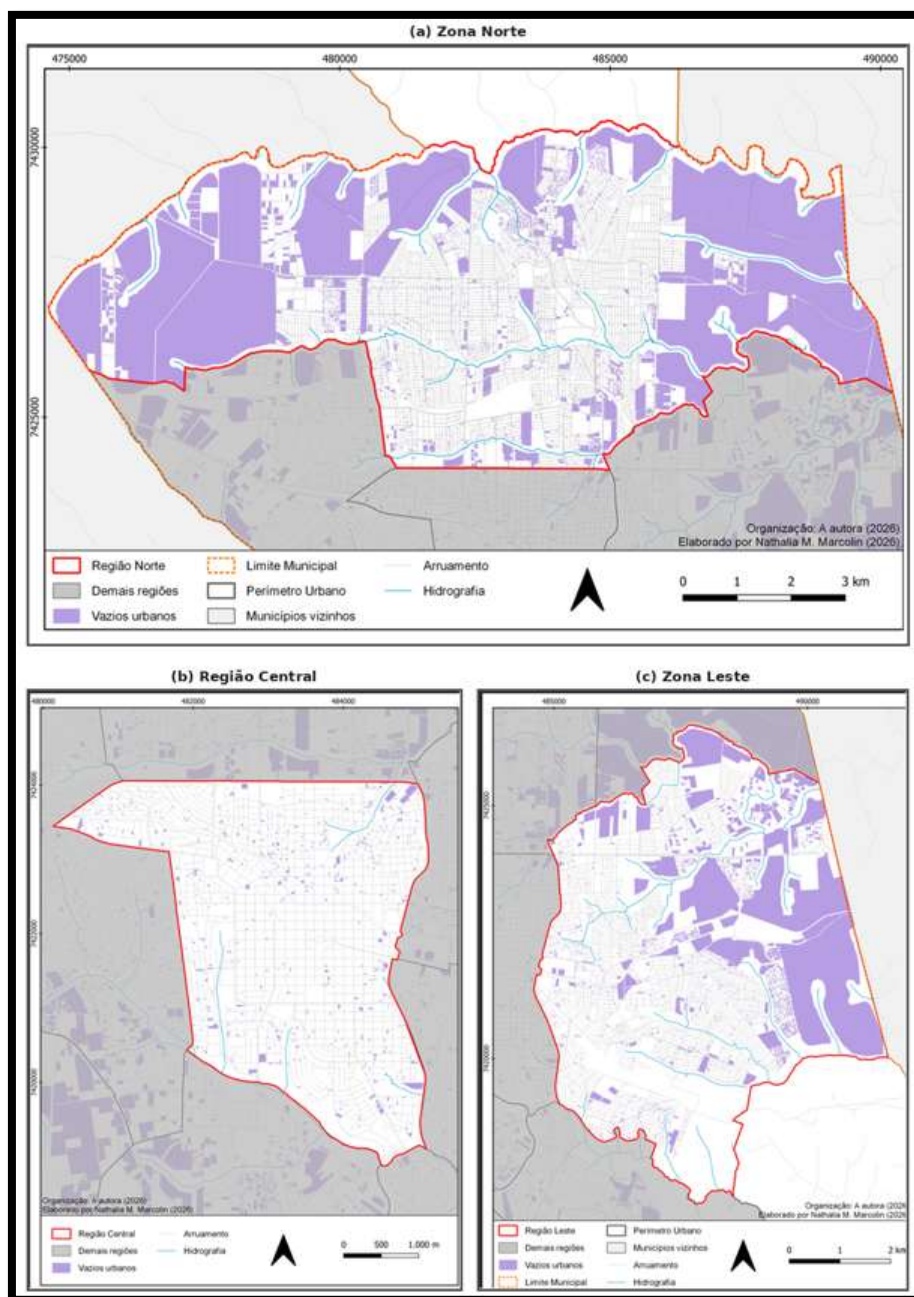
Assim, considerando o levantamento realizado pelo autor e incluindo as novas hortas comunitárias registradas pela prefeitura em 2025, é possível observar que 10

hortas estão localizadas na Zona Sul; 8 estão na Zona Leste; 10 na Zona Norte; 3 na Zona Oeste e nenhuma no centro, sendo que a maioria se encontra na Zona Norte e nos bairros com maiores níveis de vulnerabilidade social da Zona Sul.

É possível perceber que o levantamento de 2021 indica uma concentração de hortas urbanas na Zona Norte, enquanto, a partir da atualização em 2025, os dados indicam uma presença predominante também na Zona Sul, especialmente em bairros com maior vulnerabilidade socioeconômica. Ainda assim, a explicação apresentada por Guimarães (2021, p. 91) permanece válida, uma vez que tais áreas compartilham de características semelhantes, como condição socioeconômica da população, menor valorização imobiliária e maior disponibilidade de espaços vazios.

A partir desse contexto, torna-se relevante observar como se materializa em Londrina/PR a relação entre a disponibilidade de terras, pressão exercida pela dinâmica imobiliária sobre os vazios urbanos e a agricultura urbana. Para tanto, a figura a seguir apresenta de forma comparativa, a distribuição dos vazios urbanos na Região Central, na Zona Norte e na Zona Leste do município, evidenciando as diferenças quanto à disponibilidade de terras. Em seguida (figura 6), o mapa subsequente apresenta a localização das hortas comunitárias sobrepostas aos vazios urbanos do município, permitindo uma leitura sobre a proximidade entre esses dois elementos no território urbano.

Figura 6 – Comparativo entre os vazios urbanos da Zona Central e nas Zonas Não-Centrais



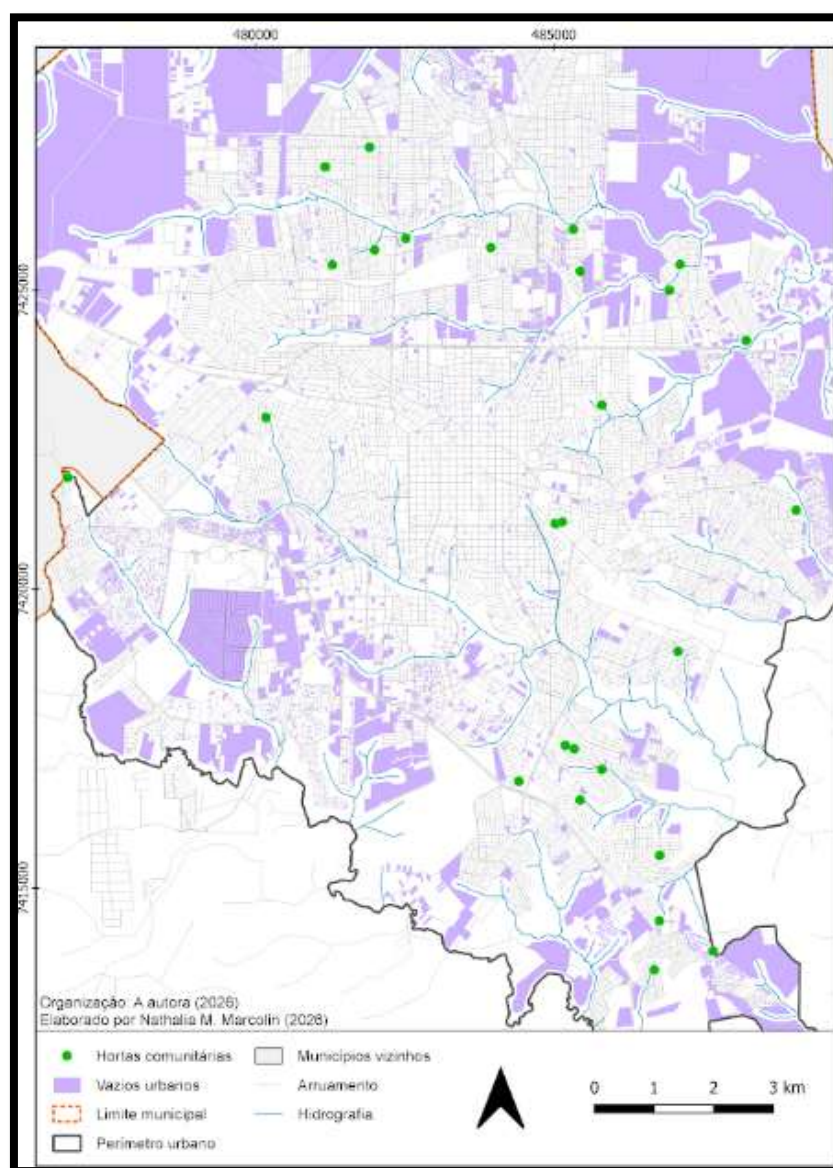
Fonte: SIGLON (2026, *on-line*) e IPPUL (2026, *on-line*)

A referida comparação evidencia padrões distintos de distribuição dos vazios urbanos em Londrina/PR, vez que, na Zona Norte e Zona Leste, porções com maior nível de vulnerabilidade socioeconômica, os vazios são de grande extensão, ocupando porções expressivas do território. Por outro lado, na Zona Central, embora não esteja tão nítido na figura 6, os vazios urbanos existem, porém são menores e estão dispersos, o que os torna menos disponíveis para usos coletivos. E, essa

diferença é importante, principalmente para compreender por que, mesmo havendo vazios na área central, as hortas comunitárias não se estabelecem ali.

Diante dessas diferenças, o próximo mapa apresenta a localização das hortas de forma integrada com a distribuição dos vazios (figura 7):

Figura 7 – Distribuição espacial das hortas comunitárias de Londrina/PR e dos vazios urbanos em 2025



Fonte: SIGLON (2026) e IPPUL (2026)

Cumprir destacar que os vazios urbanos representados no mapa acima foram identificados a partir de dados preliminares de 2025 (IPPUL, 2026, *on-line*), ainda não oficializados pelo município de Londrina/PR, o que impõe cautela na interpretação dos

resultados. No entanto, já permite observar que as hortas comunitárias não estão localizadas diretamente sobre os vazios urbanos, mas em áreas próximas a eles.

Tal proximidade sugere que as hortas tendem a ser implantadas em porções do território de menor valorização fundiária e com menor acesso e/ou acesso escasso a infraestrutura e serviços básicos, atribuindo-lhe um caráter periférico e indicando que a agricultura urbana encontra maior viabilidade justamente nas áreas de menor interesse do mercado imobiliário.

E como já mencionado anteriormente, para além da dinâmica imobiliária, a distribuição espacial das hortas é também condicionada pela construção social que associa essas práticas a contextos periféricos, que tende a torná-las indesejadas nas áreas mais valorizadas da cidade.

Ressalta-se que as iniciativas de criação e manutenção de tais hortas são, em sua maioria, decorrentes de mobilização dos próprios moradores, o que evidencia o protagonismo da população local. Dessa forma, o cenário de Londrina indica que a agricultura urbana representa a busca dos habitantes por formas alternativas de uso da terra urbana e, ao mesmo tempo, essa configuração revela que tais práticas tendem a se desenvolver em espaços caracterizados por menor pressão imobiliária e maior disponibilidade de vazios urbanos.

Isto quer dizer que o acesso à terra para implementação das hortas comunitárias não ocorre por meio de uma política pública plenamente estruturada, mas decorre da combinação entre a existência de terrenos disponíveis e a mobilização dos moradores, fazendo com que as hortas se concentrem em determinadas áreas da cidade, mas também revelando a capacidade das populações de se organizar e transformar o uso desses espaços.

Justamente por se tratar, em grande medida, de iniciativas populares, percebe-se também uma dificuldade do Poder Público em manter registros atualizados sobre essas atividades, de modo que o cenário da agricultura urbana no município pode ser até mais amplo do que aquele oficialmente documentado.

Um exemplo disso é a criação da Horta Comunitária Carolinas, localizada na Zona Norte da cidade que, no entanto, ainda não consta nos registros institucionais.

A Horta Carolinas foi implantada no Residencial Vista Bela e representa um importante exemplo de iniciativa coletiva voltada à ocupação de espaço urbano ocioso. Ela foi desenvolvida a partir da organização comunitária e demonstra como o acesso à terra, neste contexto, se concretiza por meio da ação direta dos moradores,

que transformam áreas subutilizadas em espaços de produção, convivência e pertencimento (Araujo Junior; Pitta; Rocha, 2025, p. 111).

Conforme analisam Araujo Junior, Pitta e Rocha (2025, p. 111) trata-se de uma prática que evidencia o protagonismo dos sujeitos coletivos na ressignificação do território urbano:

A Horta Comunitária Carolinas, no Residencial Vista Bela, exemplifica esse movimento de reapropriação popular do território. A ação do coletivo transforma um espaço ocioso em território de produção, solidariedade e pertencimento. Essa prática representa o que Lefebvre denomina “espaço vivido”: aquele que se produz a partir da experiência e do uso cotidiano, em oposição ao espaço concebido pelo planejamento técnico e pela lógica mercantil.

O exemplo da Horta Carolinas demonstra, portanto, como a agricultura urbana comunitária se forma a partir da organização coletiva, independentemente dos instrumentos formais de planejamento urbano. Justamente por possuir este caráter de certa autonomia é que tais iniciativas estão sujeitas a uma série de dificuldades, o que revela os limites da política pública e dos instrumentos jurídicos.

Tais desafios, que existem desde o momento da implementação da horta comunitária, dificultam o alcance de seu potencial total e sua manutenção a longo prazo. Um dos principais obstáculo é a dificuldade de acesso à terra, como destaca Folhes, *et al* (2021, p. 260):

Uma das maiores dificuldades reside nas dinâmicas fundiárias impulsionadas pelas formas de produção do espaço urbano que tensionam o acesso e a manutenção da propriedade ou a posse do solo e sua destinação aos usos residenciais e agrícolas com acesso estável a equipamentos e serviços públicos.

Pode-se dizer que uma das razões pelas quais esse continua sendo um problema muito presente reside no fato de que existe uma fraca integração da atividade aos instrumentos de planejamento urbano, especialmente no plano diretor (Utzig, *et al*, 2019, p. 2). Além disso, a maioria dos municípios não dispõe de um mapeamento atualizado de áreas com potencial para implantação de hortas comunitárias, como é o caso de Londrina/PR, o que dificulta tanto a atuação do poder público, quanto a mobilização da população.

Destaca-se que a própria disponibilidade de terras urbanas é limitada e pressionada pela dinâmica imobiliária, uma vez que os vazios urbanos tendem a ser disputados por usos economicamente rentáveis, o que desloca iniciativas de

agricultura urbana e reforça a seletividade espacial dessas práticas, que são viabilizadas apenas nas regiões de menor interesse do mercado (Utzig *et al*, 2019, p. 2).

E essa dificuldade de acesso não se resume à disponibilidade física, mas se manifesta principalmente na insegurança quanto à permanência no espaço ocupado. Isto porque, na maior parte dos casos, os grupos envolvidos não possuem vínculo jurídico estável com o terreno, gerando, assim, incerteza sobre a continuidade das atividades (Coutinho, 2010, p. 179).

Um outro caso de Londrina/PR evidencia esses mesmos desafios, qual seja, o caso da horta comunitárias da ocupação Abussafe, na Zona Leste do município. Assim como a maioria das outras, esta horta surgiu da mobilização dos moradores, no entanto, não pôde ser cadastrada no Programa AgriUrbana por dificuldade de formalização da associação de bairro, o que impediu o acesso ao apoio institucional previsto pela Lei Municipal nº 12.620/2017 e, conseqüentemente, trouxe dificuldades para o grupo em razão da falta de recursos para preparação do terreno (Antonello; Veiga; Alievi, 2023, p. 231).

Além disso, a intervenção de uma empresa loteadora na área onde a horta estava sendo organizada evidenciou a fragilidade da posse do terreno pelos moradores, reforçando que, mesmo diante da disponibilidade de terrenos ociosos, a insegurança fundiária representa um obstáculo à continuidade dessas iniciativas (Antonello; Veiga; Alievi, 2023, p. 232).

Ressalta-se que diversos autores destacam a ausência de subsídio financeiro por parte do Poder Público no andamento das hortas como um desafio relevante. Ao tratar do cenário de Londrina/PR, Guimarães (2021, p. 125) confirma que esse também se trata de um problema enfrentado nas hortas comunitárias locais, uma vez que a prefeitura contribui apenas com a elaboração inicial dos projetos, mas que o cultivo e continuidade das hortas são de responsabilidade financeira integral dos próprios produtores.

Essa dificuldade se expressa também na questão do acesso à água, uma vez que o custo da irrigação é um dos principais encargos enfrentados pelos grupos comunitários, especialmente quando não há tarifação diferenciada ou qualquer política de subsídio. Além do custo, a disponibilidade de recursos hídricos também afeta a produção, razão pela qual as alternativas de reuso de água e a captação de

águas pluviais podem representar uma saída relevante, mas sua implementação ainda carece de maior regulamentação e incentivo (Castro, 2025, p. 41).

Diante disso, observa-se que o acesso à terra possui centralidade nas dificuldades enfrentadas pela agricultura urbana. Justamente por isso é que se faz necessário trazer a discussão para o campo jurídico, uma vez que o acesso e a permanência do uso no solo urbano são mediados por instrumentos e negócios jurídicos específicos.

A forma jurídica que vincula a comunidade à terra - ou seja, o negócio jurídico que viabiliza este uso - é que vai definir a possibilidade de implantação das hortas comunitárias, sua estabilidade, continuidade e potencial de desenvolvimento. Tal afirmação pode ser corroborada pela análise apresentada a seguir, que demonstra que diferentes formas jurídicas de acesso à terra, como a permissão de uso e a concessão de direito real de uso, produzem efeitos diferentes sobre a estabilidade e o alcance das hortas comunitárias.

3.2.1 A forma jurídica do acesso coletivo à terra urbana

Embora a maioria das hortas comunitárias surjam da mobilização popular, fato é que tais ações são atravessadas por relações negociais que regem o acesso à terra urbana. Assim, quando uma comunidade passa a ocupar um terreno vazio para produzir alimentos, existem diversas formas jurídicas que podem viabilizar o acesso a esse terreno e a manutenção a longo prazo das atividades no local escolhido.

Da mesma forma que determinado negócio jurídico pode potencializar a atividade implementada no terreno e estimular o desenvolvimento de outros projetos, ele pode também limitar e dificultar a realização e manutenção de práticas de agricultura urbana. Dessa forma, depois de identificar o negócio jurídico utilizado em Londrina/PR, a presente pesquisa passa a analisar como ocorre o acesso jurídico do terreno para implantação de hortas comunitárias em outras localidades.

Sobre este tópico específico vale destacar uma interessante pesquisa empírica realizada por Margem e Silva (2021, *on-line*) que buscaram identificar a demanda pela utilização compulsória dos terrenos não utilizados - para a prática da agricultura urbana na comunidade de Campos Sales (Manaus). A pesquisa demonstra que, dentre os entrevistados, existe uma demanda significativa para que a concessão de

uso do terreno vazio – para implantação de agricultura urbana – seja feita através de um acordo documentado, que seria um ajuste formal gravado em documento.

Esse tipo de acordo prevaleceu sobre os outros, quais sejam: o combinado (que seria uma ação de entendimento entre as partes, mas sem documento escrito); e via poder público (que conciliaria aparente conflito entre interesses particulares) (Margem e Silva, 2021, *on-line*). Os autores interpretam esse dado como uma busca por garantias de responsabilização e, ao que parece, pode indicar uma busca por certa garantia jurídica relacionada à posse do terreno.

Já a preferência pelo acordo documentado - em relação ao acordo via poder público - pode ser interpretada como a busca pela formalização de uma conquista obtida por mobilização popular, enquanto a mediação via poder público pressupõe a existência de um campo de tensão entre forças sociais desiguais, carregando o risco de que os grupos mais vulneráveis saiam em posição desfavorável, uma vez que a conciliação de interesses em conflito tende a refletir as assimetrias de poder preexistentes.

No caso de Londrina, o tipo de acordo aplicado no desenvolvimento das hortas comunitárias seria também o documentado. Embora a legislação não apresente detalhes sobre a forma jurídica de acesso à terra, ou seja, não consta expressamente na legislação através de qual instituto jurídico o terreno será concedido para implantação das hortas comunitárias, ela determina a necessidade de assinatura de Termo de Adesão para formalizar a participação do beneficiário no Programa da Agricultura Urbana.

Conforme se observa do Termo de Adesão (Anexo A) (Londrina/PR, 2019, p. 9-10), trata-se de um instrumento firmado entre o Município de Londrina, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA), e o beneficiário do Programa AgriUrbana que formaliza o desenvolvimento de horta comunitária por meio do trabalho voluntário.

O termo estrutura-se em cinco cláusulas: a primeira define como objeto a regulamentação do trabalho voluntário; a segunda estabelece o compromisso do beneficiário de respeitar as normas do programa e auxiliá-lo na função que lhe couber; e a terceira afirma a gratuidade dos serviços prestados e veda ao beneficiário a realização de despesas em nome do AgriUrbana.

A quarta cláusula do referido termo fixa a vigência de 24 meses, prorrogável por Termo Aditivo mediante análise da Comissão Gestora, ou seja, o instrumento

prevê prazo determinado de 2 anos para a manutenção das hortas, com possibilidade de renovação, mas que não é automática. Já a quinta cláusula determina a possibilidade de rescisão por qualquer das partes, com comunicação prévia mínima de três meses, sendo que pode ocorrer nos casos de descumprimento do termo, por motivos particulares do responsável pelo projeto, ou pela aplicação do Artigo 26 da Lei Municipal nº 12.620/2017, que estabelece:

Art. 26. O Município poderá, a qualquer tempo, retomar a posse das áreas utilizadas pela comunidade e com a legislação municipal relacionada, com prévio aviso de três meses de antecedência, no mínimo, nos termos desta Lei, e em conformidade com critérios e normas do Programa regulamentadas por Decreto Municipal.

Juntamente deste Termo de Adesão, estão anexados para preenchimento obrigatório dois formulários, quais sejam: Requerimento de Demanda Espontânea e a Carta de Intenção (Anexo A), nos quais o interessado deve indicar o responsável pelo projeto; o terreno que pretende utilizar, o tamanho estimado da área, a perspectiva do número de participantes; o prazo de implantação; e a proposta de implantação, manutenção e manejo.

Embora o Termo de Adesão não mencione expressamente qualquer instituto jurídico de acesso à terra, sua leitura sistemática com os demais documentos que integram o processo de ingresso no programa (Requerimento de Demanda Espontânea e Carta de Intenção) demonstra que o termo opera, na prática, como o instrumento que formaliza a cessão do uso do terreno público ao beneficiário.

Isto porque é a partir da assinatura do termo, e não de qualquer outro ato formal específico, que o beneficiário recebe o aval institucional do Município para ocupar e cultivar a área por ele mesmo indicada. O termo funciona como o ato jurídico que, de forma implícita, autoriza o uso do espaço urbano indicado pelo interessado, transferindo ao beneficiário a possibilidade de explorar aquele solo para fins agrícolas pelo prazo de vigência pactuado.

Nesse sentido, ainda que desprovido da denominação técnica de qualquer modalidade específica de cessão de uso regulada pelo direito público, o Termo de Adesão cumpre a função de ceder o uso do terreno ao interessado, representando o instrumento que conecta o beneficiário ao espaço físico onde a horta comunitária será implantada.

Diante de tais especificidades do Termo, ao tentar encaixar esse instrumento em alguma categoria jurídica, pode-se dizer que o regime jurídico que mais se aproxima dessa forma de acesso à terra é o da permissão de uso de bem público, uma vez que está caracterizado pela informalidade, precariedade da relação estabelecida e ausência de remuneração, exigindo uma menor formalidade, possuindo bem menos estabilidade que o instituto da concessão de uso, e apresentando uma destinação com interesse público, diferentemente da autorização de uso de bem público¹².

Conforme a definição doutrinária clássica, a permissão de uso é considerada um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, tendo como objeto justamente o uso especial do espaço por um sujeito determinado (Di Pietro, 2005, p. 221). No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2009, p. 191) define a permissão como o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, nas condições estabelecidas pela Administração.

A precariedade é, portanto, a característica que mais difere esse instituto, pois ao contrário da concessão de uso, que pressupõe maior estabilidade, prazo certo e vínculo contratual mais robusto, a permissão não gera direito adquirido à permanência, podendo ser revogada pela Administração a qualquer momento, sem que ao permissionário caiba indenização, salvo situações excepcionais.

Se por um lado a ausência de maiores formalidades facilita o acesso da população ao programa, por outro, a precariedade inerente a esse modelo gera uma insegurança jurídica que pode comprometer o próprio desenvolvimento das hortas. Isso porque a agricultura é, por natureza, uma atividade de longo prazo: o solo precisa ser preparado e manejado ao longo do tempo, as culturas exigem ciclos contínuos de cuidado. Dificilmente alguém se dedicará a construir um projeto desse sabendo que poderá ser removido da área a qualquer momento, ainda mais quando o Termo fixa um prazo de vigência tão baixo.

¹² “Pela concessão contrata-se um serviço de utilidade pública; pela autorização consente-se numa atividade ou situação de interesse exclusivo ou predominante do particular; pela permissão faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do pertinente, do permissionário e do público” (Meirelles, 2009, p. 186-187).

A insegurança jurídica, portanto, não é apenas um problema abstrato, mas representa um desestímulo concreto ao investimento de tempo, trabalho e recursos na atividade.

Além disso, este modelo só alcança terrenos públicos. Ao estruturar o acesso à terra exclusivamente por meio de um instrumento de adesão ao programa, sem especificar todas as demais formas jurídicas de acesso à terra, a legislação do Programa AgriUrbana não define mecanismos capazes de mobilizar os imóveis privados ociosos para fins de agricultura urbana.

Diante dessa omissão, os vazios urbanos de titularidade particular permanecem completamente à margem da política, sem qualquer incentivo, obrigação ou instrumento que os aproxime da função social que poderiam cumprir.

3.3 ALTERNATIVAS JURÍDICAS E A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO APLICADA ÀS HORTAS COMUNITÁRIAS

A fim de identificar outras formas jurídicas de acesso à terra para a implantação de hortas comunitárias, foram analisadas algumas outras legislações (estaduais e municipais) sobre o tema.

No plano estadual, foi possível identificar que as leis do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Amazonas e do Distrito Federal trazem entre seus objetivos o estímulo ao uso de imóveis públicos e privados ociosos, mas nenhuma menciona expressamente o negócio jurídico pelo qual esse acesso se daria na prática. Apenas a Lei n 4.772/2012 do Distrito Federal determina a necessidade de autorização de uso para os terrenos públicos, mas não avança sobre os terrenos privados.

O mesmo padrão se repetiu na análise das legislações municipais de Palmas/TO, Goiânia/GO, Cuiabá/MT, Maringá/PR, São Paulo/SP, Governador Valadares/MG, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Florianópolis/SC, Curitiba/PR, Santa Maria/RS e Uberlândia/MG. Essas localidades foram escolhidas por concentrarem um maior volume de pesquisas acadêmicas relacionadas a agricultura urbana, sendo que, nos casos de municípios sem legislação específica sobre a temática, buscou-se a regulamentação nos respectivos planos diretores.

A maioria das legislações limita-se a prescrever como objetivo a necessidade de se estimular a cessão de uso de imóveis ociosos, sem, no entanto, descrever os

institutos e negócios jurídicos pelos quais tal cessão se formalizaria. Dentre as que fizeram alguma menção, predominou a permissão de uso como regime de acesso aos terrenos públicos – como é o caso de Palmas, que determina expressamente a edição de decreto de permissão de uso do terreno municipal ocioso (Palmas, 2004).

O município de Belo Horizonte adota modelo semelhante ao de Londrina, condicionando o acesso à área pública à assinatura de um Termo de Compromisso (Belo Horizonte, 2023). Uberlândia, por sua vez, adota expressamente a autorização de uso, formalizada por Portaria, a título gratuito e precário, com vigência de três anos e possibilidade de renovação (Uberlândia, 2017).

Se observa, portanto, que as legislações analisadas, quando mencionam expressamente o instituto jurídico usado para a disponibilização dos terrenos públicos, permanecem silentes quanto aos mecanismos voltados para a mobilização dos imóveis privados ociosos. Essa omissão também evidencia uma desconexão entre as políticas de agricultura urbana e o planejamento urbano mais amplo.

Duas exceções merecem destaque por trazerem abordagens diferenciadas e mais detalhadas. A primeira é a Lei Municipal n 13.727/2004 de São Paulo, que prevê tanto a utilização compulsória¹³ de terrenos particulares para fins de agricultura urbana, nos termos do Plano Diretor Estratégico do município, quanto a concessão de redução do IPTU ao proprietário que disponibilize seu imóvel ao programa, combinando, assim, coerção e incentivo para dar efetividade à política no que diz respeito às terras particulares ociosas.

A segunda é a Lei nº 5.265/2003 de Governador Valadares, que estabelece o contrato de cessão de uso para os terrenos públicos e prevê um conjunto de mecanismos para aplicar no caso de imóveis privados ociosos. Neste caso, a Lei determina que os terrenos particulares destinados à agricultura urbana sejam reconhecidos como propriedade que cumpre sua função social, ficando isentos da tributação progressiva prevista no Estatuto da Cidade. Para fins de IPTU, esses imóveis passam a ser equiparados a edificações não residenciais, com alíquota de 0,6% condicionada ao cadastramento junto à Secretaria Municipal e à destinação de parcela da produção a instituições filantrópicas ou educacionais.

¹³ O Plano Diretor de São Paulo prevê, em seu artigo 90, que o Poder Executivo poderá exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado o aproveitamento do imóvel, sob pena de aplicação de instrumentos como o PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação, demonstrando que a mobilização de terrenos privados ociosos pode ser alcançada pelo projeto.

Na prática, o modelo mencionado permite que proprietários de lotes vazios celebrem contratos com a municipalidade ou com associações, cedendo temporariamente o uso de seus terrenos em troca de benefícios fiscais, contrapartida essa que se mostrou relevante para estimular a adesão dos proprietários privados (Lovo, 2003, p. 56). Trata-se, portanto, de uma experiência que articula negócio jurídicos, fiscais e administrativos para dar concretude à política de agricultura urbana, inclusive no que se refere à terra privada.

Importante destacar que a experiência de Governador Valadares faz parte de um projeto mais amplo denominado “Otimizando o uso agrícola de terrenos baldios urbanos”, promovido pelo Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe (PGU-ALC), que foi desenvolvido simultaneamente em outras duas cidades: Cienfuegos, em Cuba, e Rosário, na Argentina (Castro, 2003, p. 53).

A experiência de Rosário possui semelhanças com a realidade de Londrina no que diz respeito à quantidade de vazios urbanos e à demanda espontânea por agricultura urbana, sendo que, nos casos de áreas públicas é aplicada a permissão de uso temporário através de decreto, enquanto nas áreas particulares, os proprietários podem ceder suas terras à prefeitura por dois anos, ficando isentos do pagamento de taxas e impostos (Dubbeling, 2003, p. 48).

Além de Cienfuegos, em Cuba, Havana não faz parte do mencionado projeto - promovido pelo Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe (PGU-ALC) – no entanto, também é reconhecida como uma experiência emblemática de Agricultura urbana. Os autores (Bourque;Cañizares, 2000, p. 2) destacam que a partir de 1993, o governo cubano simplificou o processo de solicitação de terras pelos habitantes locais, passando a disponibilizar os terrenos não utilizados a horticultores em regime de usufruto, pelo qual o bem permaneceria sob controle do cultivador enquanto estivesse sendo efetivamente cultivado, podendo ser, inclusive, permanente.

Neste contexto, ressalta-se que quando agricultores se organizam coletivamente e solicitam terrenos como grupo, constituem as Unidades Básicas de Produção Cooperativada (UBPCs), às quais o Estado disponibiliza áreas maiores, infraestrutura básica e crédito a juros reduzidos, com a terra cedida gratuitamente enquanto forem cumpridas todas as obrigações pactuadas (Bourque;Cañizares, 2000, p. 5). Tal experiência é relevante, principalmente por demonstrar que sua efetividade esteve associada à incorporação da agricultura urbana aos planos de uso do solo.

Percebe-se que o instituto do usufruto, no caso de Cuba, garante maior estabilidade e segurança jurídica de posse, uma vez que não está ameaçado pela discricionariedade do Poder Público ou pela determinação de um curto prazo de vigência - diferentemente do que se costuma observar nas experiências nacionais - o que pode significar um importante estímulo para o desenvolvimento das hortas urbanas.

Ainda, outra experiência internacional relevante é a de Bogotá, Colômbia, que possui quantidade expressiva de hortas comunitárias. De acordo com Prieto Sánchez (2024, p. 2), a cidade abriga mais de 21 mil hortas apoiadas pelo Jardim Botânico José Celestino Mutis, que é quem coordena o programa de agricultura urbana e oferece capacitações, assistência técnica e insumos básicos, apoio esse que se mantém ao longo de todo o desenvolvimento das hortas.

O referido programa foi institucionalizado pelo “*Acuerdo 605/2015*” e complementado pela Resolução 361/2020, que regulamentou o uso do espaço público para essa finalidade, determinou a necessidade de adoção do manejo agroecológico e definiu expressamente os tipos de áreas onde a atividade pode ser desenvolvida, como áreas protegidas, corredores ecológicos, zonas de manejo ambiental e sistemas de parques, uma amplitude que não se observa nas legislações brasileiras (Salamanca Córdoba, 2016, p. 8). Ressalta-se que o instrumento jurídico que viabiliza o acesso à terra é a autorização de uso expedida pelo próprio Jardim Botânico (Bogotá, 2020, *on-line*).

Diante do exposto e buscando refletir sobre a realidade de Londrina, é importante considerar que a forma jurídica de cessão da terra para implantação de horta comunitária não precisa se limitar ao instituto da permissão de uso. Outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, *on-line*) também poderiam ser aplicados no contexto das hortas urbanas, como a transferência do direito de construir; o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios (PEUC); e a concessão de direito real de uso (CDRU), direito de superfície; ou outros.

A Lei Complementar Nº 309/2021 de Campinas (2021, *on-line*) é um exemplo disso. Trata-se de uma lei que autoriza a concessão de direito real de uso à Associação dos Produtores da Agricultura Urbana e Periurbana de Campinas e Região - Cio da Terra, para a exploração e manutenção de horta comunitária, da área pública de propriedade da Prefeitura Municipal. Conforme se depreende dos termos

da lei, a concessão foi outorgada pelo prazo de 15 anos, em caráter gratuito e intransferível, sendo formalizada por termo lavrado pela Secretaria Municipal.

Neste sentido, importante caracterizar o referido instituto jurídico para compreender os efeitos dele no âmbito da agricultura urbana.

A concessão de direito real de uso (CDRU) foi instituída pelo Decreto-Lei nº 271/1967 da seguinte forma:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Observa-se que o instrumento pode ser formalizado por contrato público ou particular e deve ser inscrito em livro especial, sendo que, desde a inscrição, o concessionário passa a utilizar plenamente do terreno para os fins estabelecidos.

Embora tenha sido instituída pelo mencionado Decreto-Lei, a concessão de direito real de uso foi incluída no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, on-line) como um dos instrumentos da política urbana. E, nesse sentido, José Afonso da Silva (2010, p. 406) faz a seguinte comparação:

A concessão real de uso assemelha-se ao direito de superfície. Está também prevista no Estatuto da Cidade como um instituto jurídico da política urbana (art. 4º, V 'g'). Mas o Estatuto se limita a essa previsão. Não o institui nem o regula, porque isso já estava feito pelo art. 7º do Decreto-lei.

Ao analisar a concessão de direito real de uso, encontra-se um negócio jurídico que pode representar um modelo mais adequado para viabilizar o acesso à terra para agricultura urbana do que a permissão de uso. Diferentemente desta, que é um ato administrativo precário, a concessão é um negócio jurídico bilateral, que vincula as partes a obrigações recíprocas.

Essa distinção é fundamental, uma vez que, ao invés de uma mera tolerância administrativa, o coletivo comunitário passa a ter vínculo jurídico concreto com o terreno.

A possibilidade de utilizar tal negócio jurídico nos casos das hortas urbanas londrinenses decorre do fato de que o Decreto-Lei nº 271/1967 elenca expressamente o cultivo da terra entre as finalidades que justificam sua utilização. Além disso, a

agricultura urbana é uma atividade de interesse social, conforme reconhecido pela própria legislação de Londrina (ao definir como objetivo do programa a promoção de soluções para problemas sociais, ambientais e econômicos da cidade) autorizando, assim, a utilização desse negócio jurídico para essa finalidade.

Nesse sentido, destaca-se que a principal vantagem em relação à permissão de uso é a possibilidade de fixação de prazos mais longos, fornecendo maior segurança jurídica de posse e estimulando investimento social no projeto. Ao mesmo tempo, por estar vinculada a uma finalidade específica definida no próprio instrumento, ela permite que a Administração retome o terreno caso o uso não esteja de acordo com o pactuado, mantendo o controle sobre a destinação do bem.

Neste sentido, discorre Carvalho Filho (2002, p. 897):

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizadas às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão de direito real de uso.

Vale destacar ainda que a concessão de direito real de uso pode ser dispensada de licitação nos casos de agricultura urbana, por se enquadrar nas exceções previstas no artigo 76, alíneas “f” a “h” da Lei nº 14.133/2021, o que facilitaria todo o processo de desenvolvimento das hortas pela comunidade.

Um outro ponto fundamental que traz relevância para esse negócio jurídico é que ele alcança também os imóveis particulares, o que a permissão de uso não faz muito bem. Ou seja, ao adotar a concessão de direito real de uso, a política de agricultura urbana poderia incorporar os vazios urbanos privados para suas atividades.

No entanto, para que isso funcione, a legislação precisa estabelecer condições claras para tal modalidade, ou então, correrá o risco de não surtir os efeitos esperados. As experiências de São Paulo e Governador Valadares são exemplos de como isso pode ser feito, já que os dois casos combinam o negócio jurídico de acesso à terra com inventivos fiscais ao proprietário, como a redução do IPTU para quem ceda seu terreno ao programa.

Ocorre que, para que esse tipo de incentivo não seja utilizado de má-fé, com o proprietário cedendo o terreno apenas para obter a isenção e com intenção de

especulação, é fundamental que a legislação estabeleça os termos e obrigações mais claras. Uma das possibilidades seria a definição da exigência de que a concessão seja formalizada junto a associações ou grupos organizados e que seja definido um estabelecimento de prazo mínimo de vigência, para que o negócio jurídico possa servir efetivamente à função social.

Por fim, destaca-se que o contrato de concessão de direito real de uso em questão deverá detalhar as obrigações de cada parte. Especialmente no que diz respeito aos recursos hídricos, por exemplo, a legislação da Londrina já menciona a possibilidade de fornecimento de água tratada e estimulada práticas alternativas como a captação de água de chuva e irrigação por gotejamento, mas trata isso apenas como possibilidade, não como obrigação.

Dessa forma, para que tais previsões tenham efetividade, precisam constar expressamente no instrumento negocial como cláusulas vinculantes, especialmente nos casos de terrenos particulares.

Independentemente do negócio jurídico adotado, é importante reconhecer que as hortas urbanas não são uma solução absoluta para os problemas da cidade, inclusive porque, é provável que alguns traços da lógica capitalista continuarão permeando o funcionamento dessas práticas. No entanto, como destaca Guimarães (2021, p. 128), o potencial das hortas urbanas como espaço diferencial “são os seus recursos de subsistência que rompem, transversalmente, os conceitos de consumo comercial e produção industrial que dominam o espaço urbano do mundo atual”.

Diante de tais considerações sobre os limites e potencialidades tanto das hortas quanto do negócio jurídico que viabiliza seu acesso à terra, é possível compreender que, ainda que exista uma política municipal razoavelmente estruturada, a forma jurídica adotada (Termo de Adesão) apresenta diversas limitações. Contudo, ao comparar este cenário com outras experiências, verifica-se que este não é um problema exclusivo de Londrina, mas um padrão repetido em grande parte das legislações brasileiras que, ou deixam de definir os instrumentos jurídicos que poderiam viabilizar o acesso à terra, ou mencionam de forma genérica a aplicação da permissão de uso.

Por outro lado, outras experiências indicam que existem alternativas jurídicas mais adequadas, especialmente a concessão de direito real de uso, capazes de garantir maior segurança jurídica de posse e de alcançar também os imóveis privados

– se estiver aliada à existência de previsões legislativas que tratam da utilização facultativa ou compulsória dos terrenos particulares.

Cabe mencionar também alternativas de gestão coletiva do território, como é o caso do Termo Territorial Coletivo (TTC). Trata-se de um modelo inspirado na experiência norte-americana do Community Land Trust (CLT) que surgiu no contexto das lutas por direitos civis e justiça racial nos Estados Unidos, inicialmente como uma tentativa de aquisição de terras agrícolas pela comunidade negra historicamente segregada (ComCat, s.d, *on-line*). Esse modelo se expandiu para as áreas urbanas e para outros territórios, inclusive no sul global, onde passou a ser utilizado como forma de resistência de populações vulnerabilizadas nas cidades, que buscavam acabar com o risco de remoção dos assentamentos informais (Barreiros; Dal Ri, 2023, p. 343).

Ressalta-se que o TTC costuma ser caracterizado pela separação entre a propriedade do terreno e a propriedade das construções, sendo que a terra permanece sob titularidade coletiva, gerida por pessoa jurídica constituída pela comunidade, enquanto as construções pertencem individualmente a cada morador (Brito; Saleme; Ikeda, 2026, p. 40). E, embora seja mais comum que este modelo esteja inserido no âmbito da moradia, é plenamente possível e necessário inseri-lo também no debate da agricultura urbana.

Ainda, outro instrumento jurídico que pode ser aplicado no âmbito da agricultura urbana, especialmente nos casos de terrenos públicos ocupados por população em situação de vulnerabilidade social, é a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), instituída pela Lei nº 13.465/2017, que abrange um conjunto de institutos jurídicos e que poderia ser aplicado, por exemplo, no caso da ocupação Abussafe (Londrina/PR) mencionada anteriormente.

Dentre os diversos instrumentos previstos para a concretização da Reurb-S, verifica-se que seriam aplicáveis ao caso da ocupação Abussafe: a legitimação fundiária (artigo 15, inciso I), através da qual o Poder Público conferiria a aquisição da propriedade ao ocupante, ainda que sua aplicação em áreas públicas seja mais complexa e restrita; e a concessão de direito real de uso (inciso XIII), já discutida anteriormente como o instrumento mais adequado para conferir maior segurança jurídica de posse.

Para os casos em que é possível a transferência de propriedade por meio da Reurb-S, sua articulação com o Termo Territorial Coletivo (TTC) possibilitaria que a regularização não se limitasse à titulação individual, mas fosse feita a partir de

mecanismos de gestão coletiva do solo. Dessa forma, a Reurb-S viabilizaria a transferência e formalização jurídica da área, enquanto o TTC permitiria a permanência e gestão coletiva do uso.

Isso demonstra que a escolha do negócio jurídico não é uma questão meramente formal, mas possui consequências diretas sobre a continuidade e o potencial das iniciativas de horta comunitária.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluiu-se que o marco normativo da agricultura urbana em Londrina/PR tem oferecido algumas garantias importantes, como a criação de um Programa Municipal, a definição legal da possibilidade de utilização de imóveis privados e públicos e o fornecimento de subsídios iniciais aos projetos (cercamento do terreno indicado pela comunidade e mudas de plantas iniciais).

Ocorre que, as hortas comunitárias ainda enfrentam diversos desafios que dificultam tanto a criação quanto sua manutenção, sendo que os principais são: ausência de subsídio financeiro por parte do Poder Público para a continuidade das hortas e acesso à terra. O primeiro obstáculo reflete diretamente na dificuldade de acesso à água para a manutenção das atividades, uma vez que, sem o apoio financeiro do Poder Público, os participantes não possuem condições de arcar com os altos custos da irrigação; já o segundo obstáculo, afeta tanto na criação quanto a manutenção das práticas.

Isto pois, na etapa da criação e implantação, para que os grupos comunitários possam iniciar o desenvolvimento dos projetos, é necessário ter acesso à terra urbana através da autorização municipal, porém, nem sempre a comunidade possui condições de formalizar essa solicitação, como se observa do caso Abussafe. Primeiro porque são os próprios solicitantes que precisam indicar o terreno a ser utilizado – o que nem sempre é possível, tendo em vista a ausência de um mapeamento público dos espaços disponíveis – e segundo que, para formalizar tal solicitação à Secretaria Municipal exige-se que esta seja feita em nome de associação formal dos moradores, sendo este um processo técnico e burocrático que nem sempre está acessível para a população.

Além da dificuldade de acesso à terra, mais complexo ainda é a permanência dessas práticas no terreno conquistado. No contexto local, destaca-se que a forma jurídica de acesso à terra para desenvolvimento da agricultura urbana é o Termo de Adesão que concede o acesso por 2 anos, instrumento que, embora não receba formalmente a denominação de permissão de uso, possui o mesmo regime de precariedade – precário porque não gera direito adquirido à permanência e pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração.

Este tipo de instrumento jurídico, se por um lado facilita o acesso da população ao programa por não exigir grandes formalidades, por outro, gera profunda

insegurança jurídica de posse do terreno e representa inclusive um desestímulo ao investimento da comunidade na atividade. Ainda, trata-se de um modelo limitado, que só alcança terrenos públicos, de forma que, ao deixar de especificar mecanismos capazes de mobilizar os imóveis privados ociosos para a agricultura urbana, o Programa AgriUrbana limita o potencial que as hortas possuem de dar destinação social e coletiva para os vazios urbanos.

Ao deixar de aprofundar sobre tais possibilidades, os vazios urbanos de titularidade particular permanecem completamente à margem da política, sem qualquer incentivo, obrigação ou instrumento que os aproxime da função social que poderiam cumprir.

Apesar da permissão de uso gerar profunda insegurança jurídica de posse para as comunidades que cultivam as hortas urbanas, observa-se que este instrumento predomina não apenas em Londrina/PR, mas na maioria dos municípios analisados. Disso depreende-se que a dificuldade de um acesso coletivo e permanência segura à terra urbana é um problema estrutural e não apenas normativo, uma vez que tal acesso é atravessado pela lógica mercantilista e muitas vezes especulativa que orienta a produção do espaço urbano, sendo que o Direito pode acabar legitimando tal dinâmica a partir da sua cooptação pelo capital imobiliário e sua aplicação seletiva.

A própria análise espacial de Londrina/PR reforça isso, pois demonstra que as hortas comunitárias costumam ter espaço apenas nos vazios periféricos, que permanecem disponíveis por se tratar de terreno público e, principalmente, pelo desinteresse do capital imobiliário, bem como do imaginário de parte da população, que tende a enxergar a agricultura urbana como atividade incompatível com áreas centrais ou com maior infraestrutura da cidade.

Nesse sentido, a predominância da permissão de uso como instrumento de acesso à terra para implantação das hortas não é mera opção técnica e administrativa, mas é um reflexo dessa lógica hegemônica, ou seja, ela espelha a fragmentação da cidade e a desigualdade socioespacial.

Por outro lado, a pesquisa demonstrou um dado extremamente relevante: a capacidade organizativa e a mobilização popular que sustenta as hortas após o acesso à terra. Como se observou, os projetos de horta urbana tem origem na iniciativa da comunidade, e a manutenção das atividades só acontece porque existe um esforço coletivo no cultivo desta prática, sendo esse um importante movimento de resistência e reapropriação coletiva da cidade.

Essa observação permite reafirmar o papel ativo dos grupos populares na disputa pelo seu lugar na cidade. Ao ocupar espaços ociosos e construir uma relação com a natureza de forma coletiva e orientada pelo valor de uso da terra, tais grupos se expressam enquanto agentes sociais com capacidade de transformação do espaço urbano.

Diante disso e do desafio que se propôs – de refletir sobre como o Direito Urbanístico poderia potencializar os efeitos das hortas comunitárias e estimular o desenvolvimento de outras práticas como essa – confirmou-se que a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) representaria um modelo mais adequado do que a permissão de uso para viabilizar o acesso à terra nos casos de agricultura urbana.

A análise dos desafios enfrentados no cotidiano das hortas demonstrou que o curto prazo de vigência e o caráter precário da permissão de uso apenas intensificam as dificuldades já existentes, de modo que a busca por instrumentos alternativos partiu justamente da necessidade de características opostas, ou seja, maior estabilidade, prazo mais longo e segurança jurídica de posse. Assim, a CDRU, enquanto um negócio jurídico bilateral, possibilitaria um vínculo jurídico bem mais duradouro e uma maior vinculação das partes a obrigações recíprocas, de forma que a comunidade pudesse também exigir que fossem supridas as demandas básicas dos projetos.

E, ainda que se trate de uma alternativa mais adequada, fato é que nenhum instrumento isolado é capaz de resolver todos os problemas relacionados à tais práticas. Dessa forma, a mudança deve estar acompanhada de um conjunto de ações, dentre as quais se destacam: integração ao Plano Diretor das atividades de agricultura urbana como uso do solo permitido; previsão legal de zoneamento reservando as áreas para tais práticas; capacitação técnica para cultivo em solo urbano e apoio financeiro para a manutenção das hortas; mapeamento e divulgação pública dos vazios urbanos disponíveis.

Além disso, a mobilização dos terrenos privados é fundamental para que se tenha maior ocupação dos vazios urbanos e se concretize as funções sociais da cidade, o que pode ser feito através da previsão legal de incentivos fiscais condicionada a obrigações claras, seja com o estabelecimento de prazo mínimo de vigência, seja com a exigência de formalização de concessão junto a associações ou grupos organizados.

Destaca-se que, ainda que se tenha proposto a CDRU como alternativa à permissão de uso, as possibilidades não se limitam a esses instrumentos, pois existem

diversos outros que podem ser aplicados em conjunto e/ou individualmente, como é o caso do Termo Territorial Coletivo e também dos instrumentos previstos pela REURB-S.

Por fim, é importante reconhecer que as hortas urbanas não solucionam todos os problemas da cidade, pois as características e efeitos da lógica capitalista de reprodução do espaço urbano continuarão afetando essas práticas. No entanto, elas possuem potencial para gerar um território produtivo e coletivo, permitindo a apropriação da cidade pelos grupos populares.

Assim, a relevância de se refletir sobre tais possibilidades decorre da observação de que os instrumentos jurídicos (e o Direito Urbanístico) têm poder de interferir, facilitar ou dificultar o acesso coletivo à terra, aos benefícios da urbanização, e ao desfrute coletivo da cidade como um todo, viabilizando a própria efetivação do direito à cidade e construindo uma relação de proximidade com a natureza e com a cidade como lugar de pertencimento. Afinal, como diz David Harvey (2014, p. 28), viabilizar o direito à cidade significa permitir o direito de reinventar a cidade a partir dos interesses e necessidades coletivas.

REFERÊNCIAS

- ABARCA, Aura Luz Fernandez; MORAES, Lucia Maria. Ecologia política urbana no estudo da cidade segregada latino-americana. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)**, Salvador, v. 21, n. 43, p. 274-295, ago. 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/6296/3956>. Acesso em: 20 set. 2025.
- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 79–90, maio 1999. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1p79>. Acesso em: 21 fev. 2026.
- ACSELRAD, Henri. Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., 2004, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul, RS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, 2004. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2004/conferencias/02.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2026.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III” In **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 3, 2017, pp. 1214-1246.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; BERNI, Paulo Eduardo de Oliveira; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de et al. (org.). **O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.
- ALMEIDA, Daniela Adil de Oliveira. Agricultura Urbana: Isto e Aquilo. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MOR, Roberto Luís de Melo (Org.). **Teorias e práticas: condições para a sociedade urbana**. 1. Ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 419-447. Disponível em: https://aueufmg.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/isto_e_aquilo.pdf. Acesso em: 25 mar. 2026.
- ALVES, Henrique Freitas. Ecologia política e agricultura urbana na América Latina: reflexões teóricas por uma aproximação. **Brazilian Journal of Latin American Studies** (Cadernos PROLAM/USP), São Paulo, v. 19, n. 38, p. 214–239, jul./dez. 2020. Disponível em: DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.171250. Acesso em: 26 mar. 2026.
- ALVES, Jolinda de Moraes. **História da Assistência Social aos pobres em Londrina: 1940-1980**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, 2002. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/publicacoes/teses-de-doutorados/21698-historiaas1940-1980/file?> Acesso em: 21 mar. 2026.
- ANTONELLO, Ideni Terezinha; VEIGA, Léia Aparecida; ALIEVI, Alan Alves. Cenário das hortas urbanas de Londrina: Desafios e potencialidades na promoção de cidades

sustentáveis. **Scientific Journal ANAP**, [S. l.], v. 1, n. 4, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/anap/article/view/3996>. Acesso em: 1 abr. 2026.

ANTONELLO, Ideni Terezinha; VEIGA, Léia Aparecida; ALIEVI, Alan Alves. Diálogos entre saberes: a organização da horta comunitária junto aos moradores do Abussafe/Londrina/Paraná. **Revista de Geografia**, Recife, v. 40, n. 4, p. 132-151, 2023. DOI: <https://doi.org/10.51359/2238-6211.2023.260680>. Acesso em: 15 jun. 2026.

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **(Contra o) eclipse da esperança**: escritos sobre a(s) assimetria(s) entre direito e sustentabilidade. Itajaí: UNIVALI, 2017.

AQUINO, Adriana Maria; ASSIS, Renato Linhares. Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia. **Revista Ambiente & Sociedade**. Campinas, v.X. nº1. p.137-150, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n1/v10n1a09.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2026.

ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de; PITTA, Sofia Probst; ROCHA, Vanessa Carolina Prates. A contribuição do Direito Urbanístico na efetivação da dignidade da pessoa humana por meio das hortas urbanas comunitárias. In: ALVES, Flamarion Dutra; ROZO, Juan David Delgado (coord.). V Encontro Latino-Americano de Agricultura Urbana e Periurbana (ELAUP) e I Seminário Latino-Americano de Geografia Rural (LAGRURAL): ruralidades contemporâneas e os desafios da segurança alimentar na América Latina. **Anais [...]**. Alfenas/Bogotá: AGB-Alfenas; Departamento de Geografia UNAL, 2025. p. 106–115. ISBN: 978-65-01-46298-1. Disponível em: https://www.even3.com.br/elaup_lagrural/?lang=pt. Acesso em: 01 abr. 2026.

BARREIROS, Wilza. DAL RI, Luciene. Termo Territorial Coletivo como instrumento de concretização de cidades sustentáveis. 2023. **Cadernos de Direito Actual**, (22), pp. 331–349. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/1043>. Acesso: 03 mai. 2026.

BELO HORIZONTE (MG). **Decreto nº 18.385, de 14 de julho de 2023**. Regulamenta a Lei nº 10.255, de 13 de setembro de 2011, que institui a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2023.

BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 113-138, jun. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/9419/7308>. Acesso em: 20 set. 2025.

BOGOTÁ (Distrito Capital). Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. **Resolución n.º 361, de 30 de diciembre de 2020**. Por la cual se establecen disposiciones en materia de reglamentación de la actividad de agricultura urbana y periurbana agroecológica en el espacio público del Distrito Capital de Bogotá, regulado por el Decreto 552 de 2018. Bogotá, 2020. Disponível em: <https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/comision-intersectorial-del-espacio-publico-ciep/2022-08/resolucion3611.pdf>. Acesso em: 4 maio 2026.

BOURQUE, Martin; CAÑIZARES, Kristina. A agricultura urbana em Havana, Cuba. **Revista de Agricultura Urbana**, v.1, 2000. Disponível em: https://ipes.org/au/pdfs/raup1/11_AU1havana.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

BORDE, Andréa de Lacerda Pessôa. **Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas**. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Centro de Letras e Artes, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BORTOLO, Carlos Alexandre de. Produção e apropriação de espaço livre público: o Lago Igapó – Londrina-PR. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Londrina, 2010. Disponível em: <https://repositorio.uel.br/handle/123456789/12692>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 14.935, de 26 de julho de 2024**. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14935.htm. Acesso em: 31 mar. 2026.

BRITO, Márcia Aparecida de. Os vazios urbanos e o processo de redefinição socioespacial em Dourados-MS. In: CALIXTO, Maria José Martinelli Silva (Org.). **O espaço em redefinição: cortes e recortes para a análise dos entremeios da cidade**. Dourados: Ed. UFGD, 2008. p. 193-237. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fch-ufgd/20170919035938/pdf_99.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRITO, Camila Soares de; SALEME, Edson Ricardo; IKEDA, Marcio Hiroshi. Termo Territorial Coletivo: um panorama sob a qualidade de vida urbana, desafios e soluções sustentáveis. **Revista Unitalo em Pesquisa**, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./jun. 2026. Disponível em: <https://revista-nova.italo.br/index.php/arquivos/article/view/67/142>. Acesso em: 03 mai. 2026.

CAMPINAS/SP. **Lei Complementar nº 309, de 22 de setembro de 2021**. Autoriza a concessão de direito real de uso à Associação dos Produtores da Agricultura Urbana e Periurbana de Campinas e Região - Cio da Terra, e dá outras providências. Campinas, SP, 2021. Disponível em: <https://bibliotecaagriculturaurbana.mds.gov.br/jspui/bitstream/123456789/489/1/Lei%20Complementar%20309%202021%20de%20Campinas%20SP.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2026

CAMPANS, Rose. Cidades sustentáveis, cidades globais: antagonismo ou complementaridade? In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 105-

137.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CAMPOS, Pedro Abramo. A dinâmica imobiliária. Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. especial, p. 47-70, 1989. Disponível em: https://ippur.com.br/wp-content/uploads/2016/05/CI_Ano_III_Especial_dez_1989.compressed.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

CAPEL, Horacio. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de geografia**, 1974, vol. VOL 8, núm. 1, p. 19-56. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/45880>. Acesso em 19 set. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1994 – (coleção repensando a geografia), 2ª ed.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-63.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de et al. (org.). **O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 172-178, 2019.

CASTRO, Alejandro R. Socorro. De terrenos baldios a espaços produtivos em Cienfuegos, Cuba. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 11, dez. 2003. Disponível em: https://ruaf.org/assets/2003/04/rau11_total.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

CASTRO, César Nunes de. **Agricultura urbana e periurbana: conceito, experiências nacionais e internacionais, desafios e o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana**. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d6d33338-b396-4b47-911c-1495aa68a778/content>. Acesso em: 12 abr. 2026.

CHAVES, Marília Faria; SOUZA, Suzana Tosta. A renda da terra e a atuação dos proprietários fundiários na produção do espaço urbano. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 21, n. 3, p. 24-54, 2020.

CLICHEVSKY, Nora. La tierra vacante" revisitada": elementos explicativos y potencialidades de utilización. **Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura y Sociedad**, Chaco, AR, n. 6, p. 195-219, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236767010>. Acesso em 10 dez. 2025.

COMCAT; TERMO TERRITORIAL COLETIVO. **O que é o Termo Territorial Coletivo?** Cartilha. [S.l.: s.n.], s.d. Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/cartilha-ttc>. Acesso em: 03 mai. 2026.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2026.

COUTINHO, Maura Neves. **Agricultura urbana**: práticas populares e sua inserção em políticas públicas. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/d2542180-6661-4c0d-85e1-9968dde127bf>. Acesso em: 10 abr. 2026.

COUTINHO, Maura Neves; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. **Geografias**, v. 13, p. 81-97, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.35699/2237-549X.13322>. Acesso em: 25 mar. 2026.

CORDEIRO, Carlos José. Estatuto da cidade e urbanismo popular. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 35, p. 113–145, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2008.

CURAN, Roberta Moraes; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Multifuncionalidade da agricultura urbana e periurbana: uma revisão sistemática. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 101, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.014>. Acesso em: 25 mar. 2026.

DE MARCO, Cristhian Magnus. **O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia**. PUC/RS, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2507/1/000437307-Texto%2BParcial-0.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Editora Atlas. 18ª Edição, 2025.

DOMENE GÓMEZ, Elena. La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socioambiental en entornos ciudadanos. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, n. 48, p. 167-178, 2006.

DUBBELING, Marielle. Otimização do uso de áreas baldias em Rosário. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 11, dez. 2003. Disponível em: https://ruaf.org/assets/2003/04/rau11_total.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026

EBNER, Iris de Almeida. **A cidade e seus vazios**. Investigação proposta para os vazios de Campo Grande. Campo Grande: UFMS, 1999.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável**: desenho urbano com a natureza. Tradução: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013.

FERNANDES, Edésio. "Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil". In FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao direito urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, 35-75.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, p. 48-57, nov./dez. 2008.

FGVces. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Agendas municipais de agricultura urbana e periurbana**: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano. São Paulo: FGVces, 2022.

FIORILLO, Celso. Direito as cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial. In FERREIRA H. (Org) **Estado de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FOLHES, Ricardo Theophilo et al. Agricultura e produção do espaço urbano: reflexões para uma agenda de pesquisa. **Novos Cadernos NAEA**, v. 24, n. 2, p. 241–267, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/10537>. Acesso em: 10 abr. 2026.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRESCA, Tânia Maria. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Geografia - Londrina**. v. 16, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/5563/5099>. Acesso em: 03 jan. 2026.

G1 PARANÁ. **Praça Pomar da Gleba é inaugurada em Londrina com 60 árvores frutíferas**. Meio-Dia Paraná – Londrina, Londrina, 18 abr. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/videos-meio-dia-parana-londrina/video/praca-pomar-da-gleba-e-inaugurada-em-londrina-com-60-arvores-frutiferas-14537951.ghtml>. Acesso em: 19 jun. 2026.

GOVERNADOR VALADARES (MG). **Lei nº 5.265, de 2003**. Cria o Programa de Agricultura Urbana do Município de Governador Valadares. Governador Valadares: Prefeitura Municipal, 2003.

GRAMOND, Delphine. A cidade sustentável: um território do futuro para a biodiversidade urbana? O caso dos projetos Ecocités na França. **Projets de paysage**,

n. 13, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/paysage.9791>. Acesso em: 10 mar. 2026.

GUIMARÃES, Matheus Gamas. **As hortas urbanas em Londrina: A produção do espaço urbano e o caso da horta da Vila Industrial**. 2021. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Exatas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

GUSMÃO, Paulo Sérgio. BOVO, Marcos Clair. **Análise dos impactos dos vazios urbanos na produção do espaço da cidade de Terra Boa (PR)**, Brasil. Geografia (Londrina), 28(1), 81–96, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2447-1747.2019v28n1p81>. Acesso em: 10 dez. 2025.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Los Limites del Capital**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2024.

HEDLER, Ana Paula. **Agricultura divulga balanço de hortas comunitárias**. Blog da Prefeitura de Londrina, 13 jan. 2012. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=12279>. Acesso em: 30 mar. 2026.

IPPUL. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. **Caderno 2: Sistema de sustentação natural**, 2018. Disponível em: https://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/O_K_CADERNO_2_SISTEMA_DE_SUSTENTACAO_NATURAL.pdf. Acesso em 18 mar. 2026.

IPPUL, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. **Relatório 2 – Diagnóstico e Proposições** (Oficinas de Qualificação 7, 9 e 11 e Caderno Técnico 5). Londrina: IPPUL, 2023. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52868-relatorio-2-perimetro-urbano/file>. Acesso em: 16 dez. 2025.

IPPUL. **Vazios urbanos**. Londrina: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, 2026. Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/mapas-tematicos/vazios-urbanos.html>. Acesso em: 19 jun. 2026.

KRENAK, Ailton. **Futuro ancestral**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Editora Ulisseia, 1972.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LEFF, Enrique. **La ecología política en América Latina**. Un campo en construcción. En publicacion: Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política

latinoamericana. Alimonda, Héctor. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/C1ELeff.pdf>. Acesso em 18 mar. 2026.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 24, p. 109–123, 2008.

LONDRINA. **Lei nº 12.620, de 13 de dezembro de 2017**. Institui a Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (PMAUP) e cria o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana), e dá outras providências. Londrina, PR: Diário Oficial, 2017. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2017/1262/12620/lei-ordinaria-n-12620-2017-institui-a-politica-municipal-de-agricultura-urbana-e-periurbana-pmaup-e-cria-o-programa-municipal-de-agricultura-urbana-e-periurbana-agriurbana-e-da-out>. Acesso em: 30 mar. 2026.

LONDRINA (PR). Prefeitura Municipal.

Decreto de 4 de janeiro de 2019. Regulamenta o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana), do Município de Londrina e o Regimento Interno da Comissão Gestora, fixados nos termos da Lei nº 12.620, de 13 de dezembro de 2017, e dá outras providências. Anexos I, II, III, IV, V, VI e VII. *Jornal Oficial do Município de Londrina*, Londrina, n. 3700, p. 6, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-agricultura/agriurbana/48067-de000202019/file>. Acesso em: 9 abr. 2026.

LONDRINA. **Decreto nº 1.241, de 24 de setembro de 2024**. Regulamenta o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana), do Município de Londrina e o Regimento Interno da Comissão Gestora, fixados nos termos da Lei nº 12.620, de 13 de dezembro de 2017, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Londrina, Londrina, PR, 24 set. 2024. Disponível em: <http://leis.org/1of9u>. Acesso em: 31 mar. 2026.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. **Manual do participante do Programa Agriurbana**. Londrina: Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, s.d. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-agricultura/agriurbana/69247-manual-agriurbana-1/file>. Acesso em: 31 mar. 2026.

LOVO, Ivana. De terrenos baldios a espaços produtivos em Cienfuegos, Cuba - Governador Valadares, Brasil. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 11, dez. 2003. Disponível em: https://ruaf.org/assets/2003/04/rau11_total.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

MANCILLA, Marcelo Rodríguez. SCARPACCI, Martin. Ecologia política da urbanização: convergências e divergências na América Latina. **Territorios**, (46), 1-21,

2022. Disponível em:

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9935>. Acesso em: 19 mar. 2026.

MARGEM, Camila Garcia Fernandes de Souza; SILVA, Neliton Marques. Agricultura urbana, governança territorial e planejamento urbano em área protegida de Manaus – Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 809–833, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2021-5116>. Acesso em: 07 abr. 2026.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. 2. Ed. São Paulo: Contexto, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257 de 10.07.2001: Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA, Ruy. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público, na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha K. (org.). **Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Brasília: Lamparina, 2011. p. 72–109.

MOUGEOT, Luc. Urban agriculture: definition, presence, potential and risks. In: BAKKER, N.; DUBBERLING, M.; GUNDEL, S.; SABEL-KASCHELLA, U.; ZEEUW, H. (Ed.). **Cidades que crescem cultivando alimentos: Agricultura urbana na agenda política**. Feldafig: DSE, 2000. p. 1-42.

NASCIMENTO, Agnaldo da Silva. **No vazio, caberiam casas, parques, fábricas... caberia muita cidade**. 2014. 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2014.

NOVAES, Henrique Tahan. **A educação ambiental anticapitalista: produção destrutiva, trabalho associado e agroecologia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2025.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 178-202.

PALACIO, Germán Alfonso. Breve guía de introducción a la ecología política

(Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. **Revista Gestión y Ambiente**, v. 9, n. 3, dez. 2006. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/49672/57064>. Acesso em: 18 mar. 2026.

PALMAS (TO). **Lei nº 1.329, de 2004**. Institui o Programa Municipal de Agricultura Urbana. Palmas: Prefeitura Municipal, 2004.

PEREIRA, Alvaro; MILANO, Giovanna Bonilha; GORS DORF, Leandro Franklin. O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de et al. (org.). **O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

PETILE, Stelly Brenda Pinho; PAULA-SHINOBU, Patrícia Fernandes. A desigualdade social e o lazer: um estudo sobre o acesso equitativo às áreas verdes públicas em Londrina/PR. In: Congresso Internacional De Política Social E Serviço Social: Desafios Contemporâneos; Seminário Nacional De Território E Gestão De Políticas Sociais; Congresso De Direito À Cidade E Justiça Ambiental, 5., 6. e 5., 2024, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2024. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3595>. Acesso em: 20 mar. 2026

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A ecologia política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 16–50, jan./jul. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1807-1384.2012v9n1p16>. Acesso em: 15 mar. 2026.

PRANDINI, Neide. Aspectos da geografia urbana de Londrina. ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS, 1951/1952. **Anais** v.6, t. 1, 1951/1952.

PRIETO SÁNCHEZ, Daniel. Bogotá es mi huerta: política de agricultura urbana y periurbana agroecológica en Bogotá, Colombia. *Cadernos de Agroecologia*, v. 19, n. 1, 2024. **Anais** do XII Congresso Brasileiro de Agroecologia, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/9360/6953>. Acesso em: 4 maio 2026.

ROYER, Helene. YENGUE, Jean Louis. BECH, Nicolas. Urban agriculture and its biodiversity: What is it and what lives in it?. **Agriculture, Ecosystems & Environment**, Volume 346, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.agee.2023.108342>. Acesso em: 08 mar. 2026.

SALAMANCA CÓRDOBA, Néstor Leonardo. **Balance del programa de agricultura urbana liderado por el Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis**. 2016. Trabalho de graduação (Ingeniería Forestal) – Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Bogotá, 2016. Disponível em: <https://repository.udistrital.edu.co/server/api/core/bitstreams/2502860c-2e4c-41b7-bd75-3a5682d72c1c/content>. Acesso em: 3 mai. 2026.

SANTOS, Milton. **Espaço & método**. São Paulo: Nobel, 1988.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 2. Ed. São Paulo: Nobel, 1993.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SÃO PAULO (SP). **Lei nº 13.727, de 12 de janeiro de 2004**. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana – PROAURP no Município de São Paulo e define suas diretrizes. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. **Manual do participante**: Agriurbana — do campo à cidade. Londrina: Prefeitura Municipal de Londrina, [s.d.]. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-agricultura/agriurbana/69247-manual-agriurbana-1/file>. Acesso em: 03 mai. 2026.

SIGLON. **Sistema de Informações Geográficas de Londrina**. Londrina: Prefeitura do Município de Londrina, 2026. Disponível em: <https://geo.londrina.pr.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=5360a454d15146a3bcf4ebdbe8e49e03>. Acesso em: 19 jun. 2026.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Antônio Tietzmann. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre teoria e prática. In BENJAMIN, Antônio Herman V.; MILARÉ, Édís. (Coords.) **Revista de direito ambiental**. N. 43, ano 11. São Paulo: Editora RT, 2006, p. 133-176.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínio, org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega. 1982.

SOUZA DA CRUZ, Taís; LEGROUX, Jean. Estigma territorial e diferenciações socioespaciais da/na periferia: o caso do Pimentas (Guarulhos-SP). **Terra Livre**, [S. l.], v. 2, n. 59, p. 396–435, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/2938>. Acesso em: 01 jun. 2026.

SWYNGEDOUW, Erik. Politizando las ecologías políticas urbanas. **Investigaciones Geográficas**, 56, p. 153-167. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2018.51996>. Acesso em 16 mar. 2026.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 235-245, 2012.

UBERLÂNDIA (MG). **Lei nº 12.815, de 16 de outubro de 2017**. Dispõe acerca da autorização de uso de áreas públicas municipais ociosas, revoga a Lei nº 7.953, de 06 de março de 2002 e dá outras providências. Uberlândia: Prefeitura Municipal, 2017.

UTZIG, Ana Paula et al. **Agricultura urbana e legislação urbanística nos municípios da RMPA**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., 2019. Anais. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>. Acesso em: 10 abr. 2026.

UNCED – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21 (global)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – MMA, 1992. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2026.

VILLAR NAVASCUÉS, Rubén Alejandro. La ecología política urbana: veinte años de crítica, autocrítica y ampliación de fronteras en el estudio del metabolismo urbano. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, [S.l.], v. 63, n. 1, p. 173-204, jan. 2017. ISSN 2014-4512. Disponível em: <https://dag.revista.uab.es/article/view/v63-n1-villar>. Acesso em: 19 mar. 2026.

WELTER, Izabel Preis; PIRES, Mixilini Chemin. O direito à cidade sustentável. **Unoesc & Ciência – ACSA**, Joaçaba, v. 1, n. 1, p. 63–70, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/acsa/article/view/158>. Acesso em 10 mar. 2026.

ZANON, Elisa Roberta. A colonização territorial em tempos modernos no norte do Paraná: rupturas e continuidades históricas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL HISTÓRIA & PARCERIAS, 2., 2019, Rio de Janeiro. **Anais** do 2º Encontro Internacional História & Parcerias. Rio de Janeiro: ANPUH-RJ, 2019. Disponível em: https://www.historiaeparcerias2019.rj.anpuh.org/resources/anais/11/hep2019/1570203971_ARQUIVO_6d9621921ca61b954b8924e82a5525be.pdf. Acesso em: 25 mai. 2026.

ANEXOS

ANEXO A

Termo de Adesão ao Programa Municipal AgriUrbana

Jornal Oficial nº 3700

Pág. 9

Quarta-feira, 16 de janeiro de 2019

Decreto Nº 20, DE 4 DE JANEIRO DE 2019
ANEXOS I - II - III - IV - V - VI - VII

ANEXO I

Requerimento de Demanda Espontânea

Responsável pelo projeto:	Contato:
Endereço residencial do Responsável:	
Logradouro:	CEP:
Bairro:	
RG nº:	CPF nº:
Eu, _____,	venho requerer
_____, em conformidade com o estabelecido na Lei Municipal nº 12620/2017 e no Regulamento do Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana)	
Protocolo de Recebimento do Requerimento:	
Responsável: _____	
Data: _____	Hora: _____

O requerimento só será recebido pela Comissão Gestora do AgriUrbana e a Diretoria de Abastecimento (DAB) da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento se contiver as cópias do RG, CPF e comprovante de residência do requerente e a Carta de Intenção (Anexo II do Regulamento do AgriUrbana)

ANEXO II

CARTA DE INTENÇÃO

Responsável pelo projeto:	Contato:
Endereço de implantação:	
Área (m²):	
Perspectiva do número de participantes:	
Prazo de implantação:	
Proposta de implantação, manutenção e manejo:	
Protocolo de Recebimento da Carta de Intenção:	
Responsável: _____	
Data: _____	Hora: _____

ANEXO III

TERMO DE ADESÃO

TERMO DE ADESÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM O MUNICÍPIO DE LONDRINA, POR MEIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO – SMAA E O BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AGRIURBANA).

De um lado o Município de Londrina, CNPJ nº 75.771.477/0001-70, com sede à Avenida Duque de Caxias, 635, neste ato denominado MUNICÍPIO e do outro xxx, CNPJ xxx/FULANO DE TAL, nacionalidade, portador do RG ... e inscrito no CPF ... residente e domiciliado (a) na cidade de XXX, nº XXX, bairro XXX, Cep XXX, doravante denominado BENEFICIÁRIO, celebram o presente Termo de Adesão para Trabalho Voluntário, com anuência da Prefeitura do Município de Londrina, representada pelo Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento, mediante as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente termo tem como OBJETO a regulamentação do trabalho voluntário.

Parágrafo único. O trabalho voluntário, a ser desenvolvido por meio do Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana), é atividade não remunerada, com finalidade de atender ao interesse público, e não gera vínculo empregatício nem funcional, ou quaisquer obrigações trabalhistas, previdenciárias e afins.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DO BENEFICIÁRIO

O BENEFICIÁRIO se compromete a respeitar as normas do Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana) e auxiliá-lo somente na função que lhe couber.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA GRATUIDADE DOS SERVIÇOS

Os serviços prestados pelo beneficiário são de caráter gratuito, não cabendo, pois, remuneração a título de contraprestação, não havendo vínculo trabalhista e nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

Parágrafo Único. É vedado ao BENEFICIÁRIO realizar despesas de qualquer espécie em nome do Agriurbana.

CLÁUSULA QUARTA – DO PRAZO

O presente Termo terá vigência de 24 meses, contados a partir da sua assinatura, podendo ser prorrogado de comum acordo entre as partes, com análise da Comissão Gestora para a continuidade do projeto, por meio de Termo Aditivo, a cada dois anos, ressalvado o disposto no Artigo 26 da L.M. nº 12.620/2017.

"Art. 26. O Município poderá, a qualquer tempo, retomar a posse das áreas utilizadas pela comunidade e com a legislação municipal relacionada, com prévio aviso de três meses de antecedência, no mínimo, nos termos desta Lei, e em conformidade com critérios e normas do Programa regulamentadas por Decreto Municipal."

CLÁUSULA QUINTA – DA RESCISÃO

Este termo poderá ser rescindido por qualquer uma das partes, devendo a outra parte ser comunicada com antecedência mínima de três meses, nos seguintes casos:

1. Descumprimento deste Termo de Adesão;
2. Por motivos particulares do responsável pelo projeto;
3. Nos casos em que se aplique o Artigo 26 da Lei Municipal nº 12.620/2017;

E por acharem justas as suas cláusulas, as partes firmam o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma, para os devidos efeitos legais.

Londrina, ____ de _____ de _____.

Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento

Beneficiário

ANEXO B**Resposta ao Pedido de Informação n. 761/2025**

Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná



Ofício nº 1895/2025-GAB.

Londrina, 09 de setembro de 2025.

A Sua Excelência, Senhor

EMANOEL GOMES

Presidente da Câmara Municipal

Londrina – PR

Assunto: Encaminha resposta ao **PI nº 761/2025.**

Senhor Presidente,

Em atenção ao referido Pedido, de autoria do(a) Vereador(a) Régis Choucino, seguem, anexos, os esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento.

Ressalvamos que eventuais dados pessoais que foram informados a fim de atender ao Pedido de Informação e que serão utilizados por essa Casa, estão sujeitos a tratamento nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados – Lei Nacional nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Atenciosamente,

Tiago Amaral
PREFEITO DO MUNICÍPIO



Documento assinado eletronicamente por **Jose Tiago Camargo do Amaral, Prefeito do Município**, em 10/09/2025, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
http://sei.londrina.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16524836** e o código CRC **D1956A94**.



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná

SMAA-DA

SMAA-DIRETORIA DE ABASTECIMENTO

RESPOSTA A PEDIDO DE INFORMAÇÃO - CML

Assunto: Pedido de informação CML nº 761/2025 (16392006)

Em atenção ao Pedido de Informação nº 761/2025, que solicita dados referentes às hortas comunitárias cadastradas no Programa AgriUrbana e suas respectivas parcerias, informamos o que segue:

1. Quantidade total de hortas comunitárias cadastradas no Programa AgriUrbana, com denominação, endereço e bairro:

Atualmente, há 28 (vinte e oito) hortas comunitárias implantadas. As informações detalhadas, incluindo a denominação, endereço e bairro de cada horta, encontram-se na planilha anexa (documento nº 16470793).

2. Área aproximada de cada horta comunitária cadastrada, com indicação da forma de uso e cultivo:

Os dados referentes à área e forma de utilização de cada horta também estão disponíveis na planilha anexa (documento nº 16470793).

3. Número de famílias ou pessoas diretamente beneficiadas por cada horta comunitária:

As informações pertinentes ao número de beneficiários diretos de cada horta constam na planilha anexa (documento nº 16470793).

4. Valor anual destinado à manutenção geral das hortas comunitárias nos últimos três exercícios, com discriminação dos itens de despesa e respectivas fontes de custeio:

Nos últimos três exercícios, o valor anual destinado à manutenção das hortas comunitárias foi de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), distribuído entre os seguintes itens: postes, telas, fios, catracas, caixa d'água e sombrite. Os recursos foram provenientes de fonte livre, com dotação orçamentária classificada como material de consumo.

5. Controle ou medição do consumo de água por horta comunitária e dados referentes ao último exercício:

Informamos que as despesas relativas ao consumo de água são de responsabilidade dos coordenadores e integrantes de cada horta comunitária. Desta forma, esta Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA) não realiza controle ou medição específica desse consumo.

6. Relacionar as parcerias, convênios ou termos de cooperação vigentes no âmbito do Programa AgriUrbana, com, especificando o objeto, vigência e contrapartidas.

Parcerias, Convênios e Termos de Cooperação Vigentes - Programa AgriUrbana			
Parceria/Convênio/Termo	Objeto	Vigência	Contrapartidas
Termo de Cooperação entre a COPEL Distribuição e Município de Londrina	União de esforços para apoiar o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana), formalizando a implantação da Horta Comunitária na área correspondente à faixa de servidão administrativa das LDATS 138kV Londrina - Roland Davids e Londrina - Semiramis, com área total de 2.449,78 m ² no Conjunto Habitacional Parigot de Souza III, Bairro Estados.	04 anos	COPEL: disponibiliza o uso da área, executa cercamento, aterramento e fiscalização, instala placa de segurança e promove ações institucionais. Município: organiza e cadastra famílias participantes, prepara o solo, fornece insumos e mudas, presta assistência técnica, disponibiliza máquinas e equipamentos, realiza treinamentos, instala placas indicativas, reconhece a participação da COPEL e mantém a área em boas condições.

7. Relacionar os processos administrativos e documentos que evidenciem tratativas em tramitação para novas parcerias/convênios vinculados ao Programa AgriUrbana:

Informamos que, no momento, não há processos administrativos ou tratativas em tramitação referentes a novas parcerias ou convênios vinculados ao Programa AgriUrbana.

8. Informar as entidades públicas ou privadas que participam atualmente de ações do Programa AgriUrbana, especificando a forma de participação e as atividades desenvolvidas:

Atualmente, a única entidade parceira do Programa AgriUrbana é a ****COPEL Distribuição S/A - COPEL DIS****, cuja atuação está detalhada no item 6 do presente documento.