

A formulação de políticas efetivas para a agricultura urbana



Sumário

2	Apresentação
5	Editorial
8	Revisão crítica das políticas recentes em agricultura urbana
22	Linhas de ação para políticas municipais voltadas para a agricultura urbana
41	Formulação interativa de políticas para o desenvolvimento sustentável da agricultura urbana
57	Integração da Agricultura Urbana na agenda municipal: experiências em Lima, Peru
66	As diretrizes políticas para a agricultura urbana em Beijing: um marco
72	Da conscientização à ação: políticas para a agricultura urbana em Accra
78	A política de agricultura urbana e sua prática em Bulawayo
83	Legislação, políticas e a prática da agricultura urbana em Nakuru, Quênia: muitas contradições
90	Fazendo leis para a agricultura urbana: a experiência de Governador Valadares
95	Ações concretas: o programa de apoio à agricultura urbana na Cidade do Cabo
101	Criando e implementando políticas alimentares em Vancouver, Canadá
107	Desenvolvimento de políticas de sistemas alimentares pela sociedade civil municipal
109	PROVE –DF A descontinuidade apesar do amparo legal
114	A Política de Uso do Solo Urbano em Peddie; uma antiga vila em Eastern Cape, África do Sul
118	Mudando a política para implementar a agricultura urbana em Kampala, Uganda
122	Um marco político favorável para a agricultura urbana em Rosário
125	Livros
128	Sítios web

Apresentação

Editorial- A formulação de políticas efetivas para a Agricultura Urbana

René van Veenhuizen

A agricultura urbana é um conceito dinâmico que abrange uma variedade de sistemas e meios de vida, indo desde a produção de subsistência e o processamento doméstico de alimentos até a agricultura comercial totalmente profissionalizada. Ela acontece em variados locais, em diferentes condições socioeconômicas e em vários regimes políticos. Essa diversidade da agricultura urbana é um de seus principais atributos, que lhe permite adaptar-se a diversas situações urbanas e às necessidades de um amplo leque de pessoas e de organizações nela interessadas.

Revisão crítica das políticas recentes em agricultura urbana

Joanna Wilbers e Henk de Zeeuw

Em um número crescente de cidades, os governos locais já reconheceram a importância da agricultura urbana e estão projetando novas políticas relacionadas com ela ou reformulando as existentes. Neste artigo, os autores discutem alguns requisitos para que essas políticas sejam realmente efetivas, e depois usam esses critérios para rever criticamente algumas das políticas voltadas para a agricultura urbana que têm surgido recentemente. Espera-se que os leitores possam recolher algumas lições que lhes sejam úteis para desenvolverem políticas efetivas ligadas à agricultura urbana em suas cidades.

Linhas de ação para políticas municipais voltadas para a agricultura urbana

Henk de Zeeuw, Marielle Dubbeling, Joanna Wilbers e René van Veenhuizen

Uma vez que as autoridades municipais compreendam que a agricultura urbana pode contribuir para vários objetivos de suas políticas públicas, frequentemente procuram facilitar o seu desenvolvimento por meio de políticas e estratégias de intervenção pró-ativas que melhorem os benefícios socioeconômicos e nutricionais dessa atividade e, ao mesmo tempo, reduzam os potenciais riscos para a saúde e o meio ambiente. Desse modo, os formuladores de políticas municipais e as instituições de apoio podem contribuir substancialmente para o desenvolvimento de uma agricultura urbana segura e sustentável.

Formulação interativa de políticas para o desenvolvimento sustentável da agricultura urbana

Marielle Dubbeling e Henk de Zeeuw

Nos dois artigos anteriores desta edição, foram discutidos os critérios para uma política efetiva para a agricultura urbana, e várias medidas e instrumentos associados a políticas municipais foram apresentados. Mas como deveria um processo de formulação participativa da política ser organizado? Como deveria ele ser iniciado? Quem deveria participar dele, e quando? Quais passos deveriam ser seguidos, e quais recomendações levadas em conta? Este artigo descreve a importância dos processos interativos ou participativos de formulação de políticas, detalha os diferentes passos a serem trilhados e destaca as lições aprendidas até agora pelos parceiros do programa RUAF e várias outras organizações.

Integração da Agricultura Urbana na agenda municipal: experiências em Lima, Peru

Gunther Merzthal, Noemi Soto, Raquel Barriga, Paula Ruiz, Blanca Arce, Gordon Prain e Miguel Salvo

No Peru, a urbanização é intensa, principalmente na região metropolitana de Lima. A migração massiva resultou na urbanização da pobreza, que, no caso de Lima, concentrou-se nas periferias em expansão da cidade. Nesse contexto de interface da pobreza rural com a urbana, a agricultura urbana é uma alternativa promissora que pode dar uma contribuição importante para realização dos Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio, combatendo a pobreza e promovendo a segurança alimentar.

Esse artigo descreve as experiências em dois distritos da região metropolitana de Lima: Villa Maria del Triunfo e Lurigancho-Chosica.

As diretrizes políticas para a agricultura urbana em Beijing: um marco

CAI Jianming, LIU Shenghe, YANG Zhenshan, YUAN Hong, JIANG Fang

Este texto apresenta os principais pontos das diretrizes políticas para o desenvolvimento da agricultura urbana em Beijing. Essas diretrizes estão atualmente aguardando a aprovação final de parte do Congresso Popular de Beijing e serão um marco importante no desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana na cidade de Beijing para as próximas décadas.

Da conscientização à ação: políticas para a agricultura urbana em Accra

Nelson Obirih-Opareh e Theophilus Otchere Larbi

Mais de 40% dos 20 milhões de habitantes de Gana viviam em áreas urbanas em 2000, e a população urbana do país crescia 4% ao ano (GSS, 2000; Cofie e outros, 2003), com algumas cidades crescendo a uma taxa anual de 4,4%. Esse aumento acontece ao mesmo tempo em que a população rural vai envelhecendo e a produtividade agrícola nas áreas rurais vai decaindo. Como resultado, um número crescente de moradores urbanos tem recorrido à agricultura urbana, usando águas servidas e áreas baldias para produzir alimentos. Essas atividades contribuem para o abastecimento alimentar, criação de emprego e suporte aos meios de vida em Accra.

A política de agricultura urbana e sua prática em Bulawayo

Takawira Mubvami

Bulawayo é a segunda maior cidade do Zimbábue. Antigo centro industrial do país, hoje a cidade perdeu a maioria de suas principais indústrias – que fecharam ou se mudaram para a capital, Harare. A cidade tornou-se assim uma concentração de pobreza urbana, se comparada com Harare. Para ajudar a enfrentar essa situação, desde 1996 vem sendo elaborado um marco político para a agricultura urbana, contando para tanto com o apoio do RUAF.

Legislação, políticas e a prática da agricultura urbana em Nakuru, Quênia: muitas contradições

Dick Foeken

Apesar de sua importância como fonte de sobrevivência, a agricultura nas cidades (ainda) é ilegal em muitos países da África. As legislações freqüentemente datam da era colonial e proíbem toda atividade agrícola dentro dos limites dos centros urbanos, já que a atividade não cabe dentro da concepção do que seja ‘urbano’ e por que acredita-se que ela provoque impactos ambientais. Porém, como a prática tornou-se crescentemente disseminada nas últimas duas décadas, as políticas governamentais estão mudando, de principalmente restritivas para mais tolerantes ou mesmo apoiativas.

Fazendo leis para a agricultura urbana: a experiência de Governador Valadares

Ivana Cristina Lovo, Zilá Raquel Pereira Costa

Em 2003 foi executado na cidade de Governador Valadares o projeto “Cidade Verde: Otimização do uso de espaços vazios para Agricultura Urbana através de planos participativos, planificação e gestão para promover a segurança alimentar e governabilidade participativa municipal”, para viabilizar a implantação e o desenvolvimento da agricultura urbana no município de Governador Valadares, Minas Gerais, Brasil.

Ações concretas: o programa de apoio à agricultura urbana na Cidade do Cabo

Stanley Visser

A agricultura urbana na Cidade do Cabo envolve principalmente o cultivo de hortaliças, embora a visão do gado passeando pelas ruas também seja bem familiar para os moradores da cidade. Durante os últimos cinco anos, a Cidade do Cabo vem formulando uma política sobre agricultura urbana que pretende apoiar o

melhoramento da qualidade de vida de seus cidadãos em termos de segurança alimentar e de desenvolvimento econômico.

Criando e implementando políticas alimentares em Vancouver, Canadá

Wendy Mendes

Embora Vancouver seja uma cidade de modernos arranha-céus e de amenidades urbanas bem contemporâneas, ela também está localizada no interior de uma das zonas agrícolas mais produtivas do Canadá. Como ela combina condições climáticas favoráveis com políticas municipais que encorajam o desenvolvimento sustentável, o resultado é que nela a agricultura urbana está prosperando.

Desenvolvimento de políticas de sistemas alimentares pela sociedade civil municipal

Rodger Cooley

Existe uma percepção crescente, entre os moradores de Chicago, de que todos os cidadãos devem ter acesso a alimentos adequados, seguros e aceitáveis culturalmente, por meio de um sistema alimentar sustentável que maximize a auto-suficiência local e a justiça social. Muitos esforços estão sendo investidos para aumentar o nível de informação da população sobre o tema, de modo a resultar em um sistema alimentar sustentável, capaz de promover o desenvolvimento da segurança alimentar das comunidades na área de Chicago.

PROVE –DF A descontinuidade apesar do amparo legal

João Luiz Homem de Carvalho

O PROVE foi um programa pioneiro e inovador em suas idéias e ações voltadas para um público de agricultores familiares, considerados pela Secretaria de Estado de Agricultura do Governo do Distrito Federal (1995-1998) como “excluídos”. Excluídos, no sentido de serem agricultores historicamente sem acesso a políticas públicas de desenvolvimento e, em linhas gerais, serem integrantes do setor mais empobrecido do meio urbano, periurbano e rural do Distrito Federal.

A Política de Uso do Solo Urbano em Peddie; uma antiga vila natal na província Eastern Cape, África do Sul

Alexander C. Thornton

A promoção da redistribuição de terras, especialmente para que os pobres urbanos possam atender as suas necessidades nutricionais, frequentemente colide com barreiras históricas e políticas. As conclusões reunidas por um estudo de caso, parte de uma tese de doutorado, levaram o autor a uma pequena “terra natal” (homeland = reserva negra, no tempo do apartheid) na África do Sul, onde ele verificou que a disponibilidade das terras baldias muitas vezes não é percebida por quem procura usá-las para a agricultura urbana.

Realizando uma mudança na política para implementar a agricultura urbana em Kampala, Uganda

Ssemwanga Margaret Azuba e Sarah McCans

Esse texto apresenta o processo, as experiências e as lições aprendidas com relação à mudança da política sobre agricultura urbana em Kampala. Especificamente ele apresenta os marcos legal e político relacionados com a agricultura urbana antes de 2001, e o processo participativo que culminou na formulação das novas normas legais que irão ajudar a promover e regular a agricultura urbana na cidade de Kampala.

Um marco político favorável para a agricultura urbana em Rosário

Raul Terrile e Antonio Lattuca

Enquanto a cidade de Kampala adotou principalmente uma abordagem regulatória para a agricultura urbana, baseada em um sistema de permissões, licenças, controle e uso de instrumentos legais, a cidade de Rosário preferiu enfatizar o desenvolvimento de um marco político favorável, baseado em incentivos econômicos, instrumentos educativos, comunicativos e de projeto (ver também o artigo de De Zeeuw e Wilbers nessa edição).

Editorial

A formulação de políticas efetivas para a agricultura urbana

René van Veenhuizen

A agricultura urbana é um conceito dinâmico que abrange uma variedade de sistemas e meios de vida, indo desde a produção de subsistência e o processamento doméstico de alimentos até a agricultura comercial totalmente profissionalizada. Ela acontece em variados locais, em diferentes condições socioeconômicas e em vários regimes políticos. Essa diversidade da agricultura urbana é um de seus principais atributos, que lhe permite adaptar-se a diversas situações urbanas e às necessidades de um amplo leque de pessoas e de organizações nela interessadas.

A agricultura urbana pode trazer importantes contribuições para os objetivos sociais, econômicos e ecológicos do desenvolvimento urbano sustentável. Porém muitos agricultores urbanos ao redor do mundo operam as suas atividades com pouco ou nenhum reconhecimento formal de seu principal meio de vida, sem o apoio estrutural de legislação e políticas municipais adequadas.

Novas regras e regulamentos adequados são necessários para otimizar e realizar o potencial da agricultura urbana e para reduzir os seus eventuais riscos. O desafio para a agricultura urbana é tornar-se parte do desenvolvimento sustentável das cidades e ser avaliada como um benefício social, econômico e ambiental, em vez de ser considerada um problema.

A atenção voltada para a agricultura urbana vem aumentando em muitas cidades, tanto nos países mais desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento, e cresce o número de municípios que estão revendo suas políticas e formulando novos programas de ação dirigidos à agricultura urbana.

Para apoiar essas iniciativas, esta edição da Revista de Agricultura Urbana pretende oferecer exemplos práticos e novas visões conceituais e metodológicas na formulação de políticas e no planejamento de ações ligadas à agricultura urbana. Assim, este número reúne doze artigos sobre cidades ao redor do mundo e três artigos introdutórios que sistematizam essas e outras experiências.

Administrar uma cidade é tentar gerir algo que surge e cresce de modo espontâneo. As cidades surgem, crescem e se desenvolvem como resultado de um grande número de decisões individuais sobre onde viver, trabalhar, instalar uma empresa, localizar fornecedores e clientes, divertir-se, educar-se e assim por diante.(..) São essas interconexões que tornam as cidades tão atraentes... (Chris Webster, em Van Dijk, 2006)

No primeiro artigo desta edição, Wilbers e de Zeeuw discutem o que é uma política efetiva, para usar esses critérios para rever uma série de políticas recentes sobre agricultura urbana. Uma política pode ser descrita como um guia de ações adotado por um governo para induzir determinadas mudanças nas decisões e comportamento dos atores sociais, de modo a alcançar certos objetivos.



Foto: IPES

Uma política é freqüentemente compreendida apenas como um conjunto de leis e regulamentos, mas ela deve ser mais do que isso, e os autores fazem uma recomendação para o desenvolvimento cuidadoso de políticas abrangentes que fazem uso de uma combinação de vários instrumentos políticos, incluindo medidas legais, econômicas, educacionais e de planejamento, além de procedimentos adequados de implementação e monitoramento. Nesta Revista, a palavra política é usada para ambos os sentidos: os documentos legais formulados e o seu desenvolvimento e implementação.

A segunda contribuição para esta edição, enviada por de Zeeuw e outros, apresenta importantes fatores a serem considerados quando se formula uma política de agricultura urbana, e fornece uma visão geral de possíveis medidas políticas relacionadas com essas questões-chave. Os autores afirmam que os formuladores de políticas urbanas podem contribuir de modo significativo para o desenvolvimento de uma agricultura urbana saudável, segura e sustentável.

As políticas são desenvolvidas considerando-se as condições específicas de cada cidade, que variam para cada caso. É um processo que inclui grupos de pressão (lobbying), defesa de direitos e de interesses, trabalho em rede, reuniões, pesquisas, elaboração de textos etc., e – em seu formato ideal – deve basear-se em um processo interativo para definir os problemas, incluindo a elaboração de consultas, a elaboração do projeto, a preparação de uma proposta, a aprovação da política, e a sua implementação e aplicação obrigatória (Bourque, 2000).

O terceiro artigo descreve o processo de formulação de políticas, ilustrado por algumas experiências dos parceiros do RUAF que vêm contribuindo, desde 2005, para o processo de “Formulação de Políticas e Planejamento Multi-atorial de Ações” (Multi Stakeholder Policy Making and Action Planning - MPAP), em andamento em 12 cidades. Nele, Dubbeling e de Zeeuw fornecem uma visão geral da metodologia aplicada no MPAP e apresentam as lições aprendidas na implementação desse processo de planejamento participativo naquelas cidades.

Aplicar uma abordagem de planejamento multi-atorial aumenta a chance de se identificar e implementar com sucesso o conjunto de estratégias mais eficientes para desenvolver uma agricultura segura e sustentável em uma cidade. Porém, os governos locais devem perceber que, nesse processo, existem custos envolvidos e que certos pré-requisitos devem ser considerados. Por outro lado, os produtores urbanos podem criar soluções inovadoras para muitas de suas necessidades no ambiente urbano por um investimento relativamente modesto.

A seguir desses três artigos introdutórios, esta edição da Revista de Agricultura Urbana apresenta doze estudos de caso de alta qualidade, provenientes de várias cidades ao redor do mundo. Alguns desses artigos foram escritos por parceiros do RUAF descrevendo suas experiências em cidades-piloto que participam do programa RUAF.

Juntos, esses artigos apresentam os mais recentes desenvolvimentos na formulação de políticas efetivas para a agricultura urbana.

Como nossos leitores devem ter percebido, a preparação desta edição da Revista de Agricultura Urbana tomou-nos mais tempo do que o normal. Isso se deu principalmente por ela incluir três artigos baseados na sistematização das experiências acumuladas pelos parceiros do programa RUAF, bem como uma análise de documentos recentemente preparados sobre políticas para agricultura urbana, que exigiu algum tempo para ser elaborada. Como resultado, essa edição demorou mais, porém traz 20 páginas além do usual.

Nós apreciaríamos receber seus comentários sobre os artigos bem como relatos de suas próprias experiências com formulação participativa de políticas e planos de ação sobre agricultura urbana em suas cidades.

Na última capa desta edição encontram-se os tópicos que estamos planejando abordar nos próximos números da Revista de Agricultura Urbana para os próximos dois anos. Como sempre, esperamos receber contribuições dos leitores para essas próximas edições de nossa Revista.

Referências

- Bourque, M. 2000. Policy Options for Urban Agriculture. In: Bakker, N., M. Dubbeling, S.Guendel, U. Sabel Koschella, H. de Zeeuw (eds.). 2000. Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda. DSE, Feldafing Germany.183–208.
- Webster, C. 2006. Foreword. In: Dijk van, M.P. 2006. Managing Cities in Developing Countries; the theory and practice of urban management.

Revisão crítica das políticas recentes em agricultura urbana

Joanna Wilbers - j.wilbers@etcnl.nl
e Henk de Zeeuw
ETC-Urban Agriculture

Em um número crescente de cidades, os governos locais já reconheceram a importância da agricultura urbana e estão projetando novas políticas relacionadas com ela ou reformulando as existentes. Neste artigo, os autores discutem alguns requisitos para que essas políticas sejam realmente efetivas, e depois usam esses critérios para rever criticamente algumas das políticas voltadas para a agricultura urbana que têm surgido recentemente (1). Espera-se que os leitores possam recolher algumas lições que lhes sejam úteis para desenvolverem políticas efetivas ligadas à agricultura urbana em suas cidades.

Uma política pode ser descrita como uma linha de ação adotada pelo governo para induzir determinadas mudanças nas decisões e no comportamento dos atores sociais, de modo a alcançar determinados objetivos.

Esta definição deixa claro, desde o início, que uma política não é apenas um documento ou um regulamento, mas sim uma estratégia para realizar certas mudanças na sociedade local.

Neste texto, iremos usar a palavra “política” para se referir tanto às estratégias formuladas quanto aos documentos elaborados que se relacionam com ela.

Em nossa visão, uma política bem definida (2) inclui as seguintes características:

- Uma descrição breve do seu processo de formulação e uma referência aos atores envolvidos nele.
- Uma análise resumida da situação existente com relação à agricultura urbana na cidade, (por exemplo: sua presença e participação; vários tipos de agricultura urbana e suas oportunidades e limitações; os impactos positivos e negativos, reais e potenciais).
- Uma visão clara com relação ao desenvolvimento desejado para a agricultura urbana, considerando as funções que se espera da atividade para a realização do plano de desenvolvimento estratégico da cidade e do atingimento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, ou os tipos de desenvolvimento da atividade que serão apoiados ou restringidos.
- Objetivos bem-definidos (com metas quantificadas para os resultados previstos em prazos determinados), grupos-alvo (cujo comportamento e decisões devem ser influenciados) e beneficiários (aqueles que – espera-se – serão os beneficiados por essa política).
- Uma mistura bem escolhida de medidas e de instrumentos políticos para realizar esses objetivos.
- Um marco institucional claro e fontes de financiamento bem definidas para viabilizar a operacionalização, a implementação e o monitoramento da política.

A documentação referente à política em questão deve incluir explicações breves sobre os termos técnicos usados nela, de modo a aumentar a sua clareza e evitar ambigüidades e interpretações discordantes.

Mapeamento participativo da região com relação à agricultura urbana. Foto: Petra Jacobi, UVPP



Conseqüentemente, uma política assim bem definida deve, em suas operações, incluir e promover:

- O planejamento operacional e a implementação eficientes das medidas políticas;
- A revisão e adaptação periódicas da política, baseadas nas experiências adquiridas na sua implementação (apenas pela prática se podem avaliar quais medidas estão funcionando bem, quais estão sendo menos eficazes, e o que fazer a respeito).

Os elementos de 1 a 3 são às vezes referidos como o “marco conceitual e contextual”, enquanto que os elementos de 4 a 6 formam a política propriamente dita, que pode ser apresentada no mesmo documento com o “marco” ou em outro, separado.

A operacionalização de uma política (a preparação das normas legais e posturas municipais, a elaboração de projetos etc.) é muitas vezes apresentada em vários documentos separados.

Na continuação deste artigo, iremos discutir cada um desses requisitos, e usá-los para rever algumas políticas recentemente formuladas, em várias cidades ao redor do mundo, voltadas para a agricultura urbana.

Formulação da política: quem participou?

É importante informar com clareza a origem da política, como ela foi elaborada e quais os atores que participaram de sua formulação. O envolvimento direto dos produtores urbanos e de outros beneficiários previstos na formulação da política lhe dará muito mais legitimidade e aumentará a sua aceitação e implementação na prática. Além disso, o envolvimento direto das agências governamentais, ONGs, público-alvo, e de outros interessados na implementação da política, irá aumentar sua chance de sucesso e prevenir inconsistências entre as diferentes áreas da política e seus vários instrumentos.

O artigo de Dubbeling neste número discute importantes lições aprendidas com relação ao processo de formulação multi-atorial participativa de políticas voltadas para a agricultura urbana.

Alguns dos documentos referentes às políticas analisadas neste artigo mencionam como elas foram formuladas, e quem participou do processo (por ex. os oriundos de Rosário, Governador Valadares, Kampala, as diretrizes nacionais de Cuba). Em outros documentos, esses tópicos não são mencionados; mas sabemos por outras fontes que em muitos desses casos foram realizadas reuniões multi-atorais, e/ou foram implementados outros métodos para envolver os beneficiários e demais atores no processo de formulação da política (como o Conselho de Política Alimentar de Vancouver; ver artigo nesta edição).

Análise situacional: quais são os principais problemas e oportunidades?

No passado, as cidades tendiam a definir a agricultura urbana como um problema (ela era percebida como um incômodo e fonte de riscos para a saúde e o ambiente), muitas vezes levando a políticas restritivas. Hoje, e no planejamento mais moderno, os benefícios potenciais da agricultura urbana recebem mais atenção das políticas públicas, e já se reconhece, crescentemente, que proibir a agricultura urbana não é o meio mais efetivo para se reduzir os riscos a ela associados.

Agora vêm se dando mais atenção à identificação de meios efetivos visando otimizar as oportunidades e superar as limitações enfrentadas pela agricultura urbana, de modo a apoiar o desenvolvimento de uma agricultura urbana segura e sustentável.

Uma política efetiva deve incluir uma análise clara da situação com relação à agricultura urbana, de preferência baseada em diagnósticos participativos, identificando as principais limitações e oportunidades para o desenvolvimento de tipos sustentáveis de agricultura urbana, e uma seleção ou priorização das questões que serão incluídas na política a ser formulada para a agricultura urbana.



Hidroponia simplificada numa escola no Peru. Foto: Imagem Educativa

A análise situacional também deve incluir uma análise crítica das políticas e regulamentações existentes relacionadas à agricultura urbana, e uma análise das contribuições atuais e potenciais de várias entidades governamentais e organizações não governamentais importantes para o desenvolvimento da agricultura urbana sustentável no município. Isso tem sido feito nas cidades onde o programa RUAF-CFF está em andamento (ver artigo nesta edição).

Somente alguns dos documentos relativos às políticas revistas incluem uma seção explicando quais problemas e oportunidades, relacionados à agricultura urbana, a nova política busca abordar (como em Cuba, Botsuana, Rosário, Cidade do Cabo, Bulawayo e Montreal). Tal registro dos “problemas e oportunidades” também facilita o monitoramento do impacto e as futuras revisões da política.

Visão: o papel da agricultura urbana no desenvolvimento de cidades sustentáveis

Não é possível elaborar políticas efetivas para o setor sem ter uma visão clara do desenvolvimento a longo prazo da agricultura urbana, quais tipos de agricultura urbana devem ser apoiados, e quais são os objetivos últimos do projeto. Tal visão deve ser criada já no início do processo e a partir de uma interação entre todos os principais interessados envolvidos na agricultura urbana: agências do governo local, outras organizações públicas, associações de agricultores e organizações comunitárias etc. (ver o artigo de Dubbeling nesta edição).

Cabannes e Dubbeling (2005) descrevem as três principais dimensões políticas da agricultura urbana, que podem ajudar a focar e a diferenciar as diversas políticas com relação à agricultura urbana (como ilustrado por Van Veenhuizen, 2006, e no artigo de Dubbeling nesta edição).

1. A dimensão de política social refere-se principalmente (mas não apenas) aos tipos de agricultura urbana voltados para auto-subsistência, que fazem parte da estratégia de sobrevivência dos pobres urbanos (especialmente) e são focados principalmente na produção de alimentos e plantas medicinais para consumo doméstico. As despesas familiares com alimentos e remédios são assim reduzidas e pequenas rendas podem ser geradas vendendo-se os excedentes. Essas famílias dependem de outras fontes de renda para sobreviverem. Os exemplos incluem hortas domésticas, hortas comunitárias, hortas institucionais em escolas e hospitais, e cultivos em áreas maiores (mas ainda em pequena escala e sem maiores investimentos). Esses sistemas têm baixa lucratividade direta, mas têm impactos sociais importantes (inclusão social, alívio da pobreza, desenvolvimento comunitário, ajuda a famílias atingidas pela AIDS etc.).

2. A dimensão de política econômica está mais relacionada aos tipos de agricultura urbana voltados para a comercialização dos produtos. Essas atividades são desenvolvidas por pequenas empresas, muitas vezes familiares, mas também por empreendimentos de maior escala, administrados por investidores ou por associações de produtores. Elas podem incluir a produção de alimentos (horticultura irrigada, vacas leiteiras estabuladas etc.), e/ou produtos agrícolas não comestíveis (flores, plantas ornamentais etc.) Esses cultivos comerciais estão integrados a uma corrente que inclui várias outras empresas, maiores e menores, envolvidas na distribuição de insumos, (p.ex.: composto, rações) e no processamento e comercialização dos produtos. Esses tipos de agricultura urbana têm mais impacto econômico e maior lucratividade, mas suas externalidades e impactos para a cidade e para a população urbana (especialmente no caso de operações mais intensivas e de maior escala) tendem a ser maiores (p.ex.: risco de contaminação do solo e da água devido ao uso intensivo de agroquímicos, riscos para a saúde devidos ao uso de águas contaminadas na irrigação, riscos de zoonoses etc.).
3. A dimensão de política ambiental refere-se aos tipos de agricultura urbana que têm um caráter multifuncional: além de produzir alimentos e renda, eles também desempenham um papel na gestão ambiental e oferecem outros serviços demandados pela população urbana: compostagem e reutilização descentralizadas dos resíduos urbanos (lixo orgânico e águas servidas), reverdecimento urbano e melhoramento do microclima (sombreamento, oxigenação, captura da poeira e de CO₂ etc.), manejo paisagístico (parques, cinturões verdes, zonas propensas a inundações e terremotos, áreas de particular valor ambiental e que não devem ser edificadas etc.), oferta de oportunidades de lazer e recreação, armazenamento de água etc. Para permitir essas combinações, a agricultura multifuncional terá que adotar métodos de produção agroecológicos, e ligar-se ao ecossaneamento e ao manejo descentralizado e sustentável de resíduos, bem como ao planejamento e à gestão de parques e das áreas naturais e de recreação existentes na cidade.

Uma política pode ser orientada por uma dessas dimensões, ou buscar desenvolver uma combinação ou sucessão específica delas (com diferentes grupos ou zonas-alvo em mente). Os governos locais podem querer aplicar um foco especial em alguns grupos ou áreas da cidade, e outro em outros grupos ou áreas. Um governo local preocupado com o aumento da insegurança alimentar ou da exclusão de certos grupos de cidadãos provavelmente irá focalizar mais na dimensão social da agricultura urbana. As cidades que estão enfatizando o desenvolvimento econômico local focalizarão na dimensão econômica da agricultura urbana, e estimularão os produtores de subsistência a se profissionalizarem vendendo seus produtos. As autoridades locais preocupadas com a qualidade de vida sofrível, com o aumento do lixo, problemas de gestão ou com os efeitos negativos para o ambiente ou para a saúde da agricultura urbana comercial, podem concentrar-se na dimensão ambiental da agricultura urbana, ou promover uma mudança na política que leve à conversão da agricultura comercial, passando do modelo intensivo em insumos sintéticos tóxicos para um outro mais sustentável e multifuncional.

Apenas alguns dos documentos revistos (p.ex.: Londres, Vancouver) incluem uma seção na qual está explicada a visão da municipalidade sobre o desenvolvimento desejado da agricultura urbana (ou do sistema alimentar urbano). A Estratégia Alimentar de Londres explica claramente seu objetivo em termos de sistema alimentar urbano, reconhecendo sua importância para o desenvolvimento sustentável da cidade e buscando a integração das questões alimentares em várias políticas setoriais e seus programas (educação, saúde, gestão do lixo etc.).

Porém, na maior parte dos documentos revistos, pode-se perceber o que a cidade tinha em mente quando formulou a sua política.

Por exemplo: as normas administrativas de Kampala referentes à agricultura urbana – incluindo a criação de animais e piscicultura – foram desenvolvidas com um forte foco na prevenção dos riscos à saúde (por meio de um sistema de permissões e regulamentos).

Já em Governador Valadares a agricultura urbana é vista principalmente como uma estratégia para estimular a inclusão social (através do acesso melhorado às terras livres, e tornando-se parte do plano de uso do solo da cidade). Na Cidade do Cabo, o papel da agricultura urbana no desenvolvimento econômico local e na redução da pobreza recebe uma atenção extra (a implementação de uma política de agricultura urbana passa a ser responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico).

Objetivos: integrar realidade e visão

Os objetivos devem ser formulados de modo a informar as ações de todos os atores envolvidos na implementação da política, definir claramente os tipos de resultados esperados e apontar quem deverá beneficiar-se dela. É muito importante que os objetivos sejam realistas, ligados a outras políticas públicas existentes, e atingíveis com os instrumentos disponibilizados pela referida política, e de acordo com a capacidade institucional e financeira do município.

Muitos dos documentos revistos afirmam apenas vagamente os objetivos da política a que se referem. A quantificação dos resultados previstos e os prazos raramente são mencionados. Em alguns deles, nem fica claro como a agricultura urbana é definida, que tipos de agricultura estão ou não incluídos nela, nem em quais distritos ou áreas do município ela será aplicada. Isso cria ambigüidade.

Os grupos-alvo e os beneficiários das políticas também estão insuficientemente especificados. Alguns documentos esclarecem que a política a que se referem busca beneficiar a grupos de baixa renda da sociedade (p.ex.: Cidade do Cabo, Governador Valadares, Montreal), porém a política para a agricultura urbana formulada em Rosário fornece uma descrição muito mais precisa das características dos beneficiários previstos (ver a caixa destaque abaixo).

Artigo 6º. do Decreto Municipal de Rosário sobre Hortas Comunitárias

“As hortas comunitárias a serem implantadas serão destinadas prioritariamente para:

- a) desempregados e subempregados;
- b) unidades familiares nucleares; (?)
- c) cidadãos mais velhos;
- d) estudantes secundários e universitários;
- e) viciados em drogas em processo de recuperação;
- f) entidades de serviços (cooperativas, clubes, grupos de vizinhança, instituições educacionais etc.).”

Se os objetivos e os grupos-alvo forem indicados apenas vagamente, será muito difícil monitorar e avaliar tal política. Como consequência, será difícil aperfeiçoá-la no decorrer do tempo.

Questões de gênero também costumam receber pouca atenção. Apenas a municipalidade de Kampala reconhece que uma política pode ter impactos diferenciados em homens e mulheres, e inclui medidas especificamente projetadas para assegurar que as mulheres produtoras se beneficiarão de sua política para a agricultura urbana. Nenhum dos demais documento leva a dimensão de gênero em consideração, nem as políticas a que se referem refletem qualquer consciência dos efeitos diferenciados que elas podem ter nos vários setores da população-alvo.

Instrumentos políticos: quais medidas tornarão realidade os objetivos?

Uma política bem definida irá indicar quais estratégias e instrumentos serão aplicados para realizar os objetivos definidos.

A escolha de uma estratégia ou um instrumento em particular irá basear-se, de preferência, em uma análise da efetividade das opções alternativas disponíveis.

Contrariamente ao que muitos acreditam, a legislação é apenas um dos instrumentos políticos disponíveis. Na verdade, os governos locais dispõem de quatro instrumentos políticos (cada um deles baseado numa hipótese específica sobre como o comportamento dos atores sociais pode ser influenciado). Esses instrumentos são de ordem legal, econômica, comunicativa/ educativa e de projeto urbanístico.



Reunião do Conselho de Política Alimentar de Vancouver. Foto: Wendy Mendes

Instrumentos legais

A lógica por trás dos instrumentos legais é que os atores podem ser forçados a adotarem o comportamento desejado por meio de normas legais e regulamentos (leis, decretos, posturas municipais etc.), e que é possível monitorar e controlar a adesão dos atores a normas e regras.

Os atores que não aderirem deverão ser punidos. Esse tipo de instrumento político é especialmente útil nos casos quando:

- 1) o comportamento desejado não poderia ser realizado de outro modo; e
- 2) as regras (e a adesão a elas) podem ser facilmente monitoradas.

Além disso, também os demais instrumentos (econômicos, educacionais e de projeto urbanístico) também exigem uma base legal adequada.

Por isso o programa de agricultura urbana em Governador Valadares, por exemplo, foi formalizado por meio de uma lei municipal (ver o artigo de Lovo e Pereira Costa nesta edição).

Os problemas mais comuns que surgem na aplicação deste tipo de instrumento são os seguintes:

- O número crescente de leis, decretos, regulamentos, posturas etc. leva a incoerências (algo permitido ou estimulado em uma lei ou norma pode ser proibido ou limitado em outra). Essa situação ocorre frequentemente com relação à agricultura urbana devido ao seu caráter multi-setorial (p.ex.: uma política recente para agricultura urbana em uma cidade apóia a agricultura urbana porém que os regulamentos ambientais e sanitários ainda a proíbem ou limitam seriamente; ver por exemplo o artigo de Foeken sobre Nakuru, nesta edição).
- Os mecanismos para fazer valer as leis são muitas vezes insuficientes devido aos custos relacionados e/ou à falta de vontade política, levando a um nível muito baixo de controle e de sanções sobre os comportamentos indesejáveis e/ou ao tratamento desigual dos vários atores: alguns são cobrados enquanto outros o não são (sendo esses últimos, usualmente, as pessoas mais poderosas e influentes da comunidade). Tal situação (a agricultura urbana é proibida por lei, mas tolerada na prática até segunda ordem) é bastante comum, especialmente em cidades da África sub-sahariana.

Uma alternativa à edição de mais leis, normas e regulamentos, é o contrato ou convênio.

O governo e atores sociais assinam um acordo no qual esses atores (p.ex.: organizações de agricultores urbanos) concordam em aderir voluntariamente a certas normas e regulamentos, muitas vezes em troca de algum apoio do governo local ou de outras organizações (p.ex.: acesso a terras municipais, obtenção de licença para atuar em mercado de produtores, apoio técnico, microcrédito etc.).

Um bom exemplo é o acordo que foi preparado entre a prefeitura de Governador Valadares (Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento), a Agência Autônoma de Água e Esgoto) e a Associação de Agricultura Urbana e Comunitária, para reduzir as tarifas pelo uso da água para os agricultores urbanos, e estabelecendo claramente as obrigações para cada uma das três partes. Enquanto que uma lei ou postura municipal geralmente contém muitos "pode" e "não pode" obrigatórios para todos os cidadãos (igualmente, em tese...), um convênio é um acordo voluntário feito entre o governo local e atores sociais específicos, e que se aplica apenas a esses grupos. Isso torna possível o estabelecimento de normas e regulamentos mais específicos para situações específicas.

Instrumentos econômicos

A lógica por trás da aplicação dos instrumentos econômicos é presumir que os atores sociais adotarão o comportamento desejado se eles perceberem nele algum ganho econômico (ou prejuízos, se insistirem no comportamento indesejado). Assim, os governos locais podem garantir incentivos fiscais ou subsídios aos atores que adotem o comportamento desejado ou cobrar taxas especiais de quem não adotá-lo (como se cobra da venda de cigarros ou de bebidas alcoólicas). Tais instrumentos econômicos também precisam de uma base legal, mas o elemento essencial aqui não é a lei, mas os ganhos ou perdas econômicas que ela estipula.

Por exemplo, a municipalidade de Rosário garante isenções fiscais para os proprietários de terras que permitam aos produtores pobres urbanos usarem suas áreas livres, conforme contrato. A prefeitura de Governador Valadares reduziu as tarifas cobradas pela água usada na irrigação e oferece incentivos para quem reciclar o lixo orgânico e utilizá-lo na produção de alimentos. A Cidade do Cabo oferece incentivos na forma de abastecimento de água, ferramentas e composto para os produtores urbanos pobres.

Este instrumento político é especialmente útil quando:

- o incentivo econômico é suficientemente substancial para ser percebido e ter um efeito;
- o incentivo econômico está diretamente relacionado com o comportamento desejado/indesejado.

Os problemas mais comuns com a aplicação deste instrumento são os seguintes:

- Os custos desta medida (valor total dos incentivos/renúncia fiscal) não podem ser previstos e controlados e podem tornar-se inviáveis se muitos (ou todos) atores aderirem.
- As taxas e subsídios podem muitas vezes aumentar as desigualdades sociais.

Instrumentos de comunicação/educação

A idéia por trás do uso desse tipo de instrumento é que as pessoas adotarão o comportamento desejado se elas forem bem informadas sobre os seus efeitos positivos e sobre os efeitos negativos do comportamento indesejado. Desse modo, ferramentas de informação, educação e persuasão (visitas de extensionistas, cursos de treinamento, folhetos, páginas na internet etc.) irão ser aplicadas para fazer as pessoas compreenderem a importância da mudança desejada e apoiá-las no processo de mudança.

Esses instrumentos são freqüentemente usados de modo complementar aos outros instrumentos descritos acima. A falta de uma estratégia de comunicação e educação adequada pode reduzir grandemente a efetividade dos outros instrumentos políticos utilizados.

Por exemplo, a prefeitura de Governador Valadares fornece treinamento técnico para os agricultores urbanos e a de Londres oferece educação sobre alimentação saudável, plantio orgânico e preparo de alimentos aos estudantes. Thornton (nesta edição) destaca a importância de projetar e implementar uma estratégia para comunicar as políticas municipais e seus instrumentos aos grupos-alvo.

Instrumentos de projeto urbanístico

A lógica por trás dos instrumentos de design urbano é que os atores irão adotar o comportamento desejado se o ambiente físico tiver sido projetado de tal modo que os atores sejam praticamente levados a adotar o comportamento desejado: se houver mais latas de lixo pela cidade, as pessoas vão jogar menos lixo na rua. Exemplos desse tipo de instrumento relacionados com a agricultura urbana incluem o zoneamento, combinando ou separando certos usos do solo a depender do grau de sinergia/conflito, a inclusão de áreas para hortas domésticas ou comunitárias nos projetos habitacionais etc. O município de Montreal criou áreas reservadas para a agricultura urbana em seu plano de uso do solo, e a Cidade do Cabo passou a incluir áreas para hortas domésticas ou comunitárias em seus projetos de melhoramento de favelas.

Os documentos referentes às políticas que analisamos revelam que muitas cidades enfatizam os instrumentos legais, que freqüentemente têm um caráter reativo (uma sanção acontece se as regras e regulamentos não forem seguidos adequadamente pelos atores sociais). Em tais cidades, a agricultura urbana é freqüentemente proibida – ou no máximo tolerada caso a prefeitura não tenha capacidade suficiente para fazer cumprir os regulamentos restritivos.

Muitos exemplos dos outros tipos de instrumentos políticos também foram encontrados nos documentos revistos (ver os exemplos citados acima), freqüentemente nas cidades que aplicam uma abordagem pró-ativa e voltada para o desenvolvimento com relação à agricultura urbana.

Como mencionado acima, os instrumentos econômicos, educativos e de projeto urbanístico devem ser combinados e contar com o apoio dos instrumentos legais necessários, formando um pacote efetivo de medidas que integrem a política para o desenvolvimento da agricultura urbana.

Em Kampala, uma nova política apóia a agricultura urbana no sentido de que ela é aceita como uma forma legítima de uso do solo sob certas condições e faz parte da estratégia municipal de combate à pobreza e de desenvolvimento social. Entretanto, essa política baseia-se principalmente em instrumentos legais (as ordenanças municipais de Kampala sobre agricultura urbana, piscicultura, criação de animais e produção de carne), que restringem o comportamento indesejado ao estabelecer um sistema de licenças, regulamentações, controle e sanções. Ainda não está claro como essas ordenanças estão combinadas com outras medidas dirigidas ao desenvolvimento, apoio e estímulo desse setor (treinamento, apoio à comercialização, acesso à terra etc.) – embora projetos pontuais já estejam acontecendo na cidade.

Diante dessas inconsistências, pode-se questionar como e quando o foco original no alívio da pobreza irá ser praticado. Por exemplo, as novas ordenanças de Kampala restringem o uso agrícola em certas áreas aos agricultores urbanos de modo a proteger as áreas alagadiças, as áreas verdes, as laterais de vias e canais de drenagem. Esses produtores também precisam de permissão do Conselho para cultivar em antigas áreas industriais ou onde se suponha haver contaminação do solo.

Embora essas restrições façam sentido do ponto de vista da saúde e do meio ambiente, elas também apontam a necessidade de um futuro detalhamento da política e das diretrizes para o uso da terra que inclua a agricultura urbana, especialmente se a produção for para beneficiar os pobres urbanos. Essas observações podem ajudar a aprofundar a discussão em Kampala, pois o processo de desenvolvimento da política e do programa ainda está em andamento, e comprovando que uma mudança de política normalmente acontece de modo incremental (passo a passo).



Oficina de projeto participativo em La Lagunita, Rosário. Foto: Raul Terrile

Outra abordagem foi a escolhida pela cidade de Rosário, onde a ênfase é principalmente nos instrumentos econômicos e de comunicação/educação: Rosário escolheu uma abordagem focada em estimular o bom comportamento por meio de incentivos positivos (redução de taxas para os proprietários de terra, educação e assistência técnica dos agricultores – especificamente no campo da agricultura urbana, subsídios para compostagem, apoio à comercialização – tudo financiado e apoiado pelo Programa Municipal de Agricultura Urbana). A abordagem de Rosário é mais orientada como um programa, focando em atividades capacitantes, enquanto que a abordagem de Kampala é - ainda - mais reguladora, focando em medidas punitivas (ver artigo nesta edição).

Como bons exemplos são raros, e as experiências de Kampala tornaram-se muito conhecidas, as ordenanças de Kampala agora estão sendo copiadas por várias outras cidades na África sub-sahariana (ver artigo de Foeken sobre Nakuru nesta edição). Entretanto essas cidades não deviam ficar apenas copiando as normas alheias, mas antes desenvolver suas próprias políticas relacionadas com a agricultura urbana, em resposta às suas condições locais específicas.

Mais ainda: em nossa visão, é melhor desenvolver primeiro uma política abrangente e clara (visão, objetivos, seleção de estratégias/instrumentos – incluindo os instrumentos legais bem como outras estratégias, e definição do marco institucional), antes de desenvolver instrumentos legais mais detalhados.

Permissões e regulamentos podem ser necessários para proteger a saúde pública e o ambiente, e provavelmente ajudarão a conquistar apoio para a agricultura urbana entre os cidadãos mais ricos e os formuladores de políticas.

Porém a criação de incentivos positivos e de uma estrutura de apoio terá mais impactos positivos na situação dos pobres e no desenvolvimento de uma agricultura urbana segura, útil e viável.

A maior parte dos documentos revistos raramente discrimina as medidas de políticas específicas para os vários tipos de agricultura urbana que existem em uma cidade (com exceção das diretrizes nacionais para a agricultura urbana em Cuba, que inclui 27 subprogramas – um para cada tipo principal de agricultura urbana).

Kampala desenvolveu regulamentações diferenciadas para horticultura, criação de animais e piscicultura. Em Bulawayo, propostas de políticas específicas foram enviadas para a Câmara municipal sobre o cultivo de milho.

A diferenciação das medidas específicas voltadas para os diversos tipos de agricultura (de acordo com os principais produtos, nível de tecnologia e escala) é importante, já que cada tipo tem características específicas em termos de sua relevância para certos objetivos da política e diferentes nível e tipo de externalidades (p.ex.: impactos sanitários e ambientais) que pode causar. Mas esse cuidado praticamente não tem acontecido muito até hoje.

A criação urbana de animais tende a ser ainda mais restringida do que a produção de hortaliças e de outras plantas. Muitas vezes ela fica restrita às áreas periurbanas e a um número muito limitado de animais permitidos, apenas de pequeno porte, etc., por causa dos riscos à saúde e ao ambiente envolvidos (p.ex.: a política em preparação para a Cidade do Cabo e a situação em Nakuru; ver o artigo de Foeken nesta edição).

As normas usadas nas leis, decretos e zoneamentos do uso do solo que definem o que é permitido ou proibido na criação de animais são freqüentemente arbitrárias, (p.ex.: 2 vacas, 6 ovelhas, 20 galinhas etc.). Tais normas muitas vezes não estão ligadas às condições locais nas quais essa atividade acontece (p.ex.: proximidade de fontes de água potável, densidade populacional, presença de poluição do ar, do solo ou da água), mesmo que essas condições afetem significativamente os efeitos da agricultura urbana na saúde e no ambiente. Hoje a aplicação de instrumentos como o SIG veio facilitar grandemente fazer essas correlações.

Marco institucional e operacional: como e por quem serão essas estratégias coordenadas, implementadas e monitoradas?

Para uma política ser efetiva, é preciso organizar uma estrutura institucional prática e eficiente que viabilize a sua implementação. Sendo assim, a política deve indicar claramente:

- O papel dos vários atores envolvidos na sua implementação (talvez algumas adaptações em seus mandatos institucionais ou em seu funcionamento sejam necessárias).
- Os mecanismos que serão aplicados para o planejamento operacional periódico (para traduzir a política em ações concretas) e para a coordenação da implementação (talvez um novo departamento ou secretaria deva ser criado). O documento que descreve a política deve mencionar como serão organizados o monitoramento e a avaliação (os instrumentos a serem usados e as organizações responsáveis).
- As fontes e mecanismos de financiamento para as diversas medidas previstas nas políticas (orçamento municipal, parcerias público-privadas, fundos nacionais, pagamentos pelos beneficiários etc.) e quem será o responsável pelo gerenciamento dos recursos envolvidos.
- Os mecanismos que serão aplicados para comunicar os conteúdos da política a todos os interessados. Por exemplo: como os grupos-alvo e beneficiários serão informados da política e dos direitos e obrigações que ela estabelece? Essa questão coloca um desafio extra para os países em desenvolvimento, onde os produtores urbanos pobres têm pouco acesso à informação por causa do analfabetismo, infra-estruturas inadequadas etc.

Sem tal arranjos e mecanismos, o documento da política se torna letra morta, e pode até piorar as coisas para os agricultores, em vez de melhorá-las.

Em geral – e surpreendentemente – os documentos de políticas estudados dão pouca atenção à estruturação de um marco institucional e operacional necessário para implementar e monitorar a política de agricultura urbana.

Considerando-se que a agricultura urbana é um fenômeno multissetorial, que muitas vezes não tem um “nicho institucional”, é absolutamente necessário dar uma atenção extra à definição de um marco institucional adequado.

Exemplos positivos incluem o documento referente à Política Alimentar de Montreal, que apresenta uma definição clara das tarefas de cada órgão municipal envolvido na implementação da política, e os vários documentos cubanos. A resolução cubana que estabelece o Grupo Nacional de Agricultura Urbana inclui uma lista de instituições que devem estar representadas no grupo, bem como as suas tarefas principais (Resolução n. 208/98). Outro documento político cubano importante contém as diretrizes para os 28 subprogramas de agricultura urbana e dedica especial atenção para o modo como cada um dos subprogramas será monitorado. Para cada um deles, são mencionados os indicadores de sucesso e os critérios de avaliação. E para estimular os municípios a aderirem às políticas de agricultura urbana, foi criado um sistema de recompensas e estímulos.

Na maioria dos outros casos, o marco operacional apenas indica as principais unidades de coordenação e implementação. No caso de Kampala, os documentos analisados dão à Câmara municipal a responsabilidade de coordenar a implementação e o monitoramento da política e indicar qual Secretaria ou departamento será encarregado. No caso de Rosário, a responsabilidade para coordenar o programa de agricultura urbana é da Secretaria de Promoção Social. A política de agricultura urbana que está sendo elaborada na Cidade do Cabo será coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico da prefeitura e indica as relações com programas municipais existentes e com esquemas de financiamento aos quais o programa estará integrado.

Em vários casos, como em Rosário, o documento estabelece uma nova agência com programas próprios para desenvolver certas atividades específicas (p.ex.: estimular o uso de métodos de produção orgânica ou, como em Montreal, estimular a horticultura comunitária).

Como o governo local, em muitas situações, vai se apoiar na participação ativa de instituições do governo nacional e de organizações do setor privado e da sociedade civil, a política deve criar um marco condutivo aberto a uma participação ampliada.

Nesse sentido, o documento referente à política adotada em Montreal é um bom exemplo, já que ele busca explicitamente harmonizar melhor os papéis e responsabilidades de todas as partes (governamentais e não governamentais) envolvidas na agricultura urbana e estabelece uma plataforma ou fórum multi-atorial com uma secretaria e grupos de trabalho.

As fontes e os mecanismos de financiamento raramente são mencionados nos documentos revistos, o que pode prejudicar seriamente a implementação da política a que eles se referem. Se algumas atividades forem incluídas no mandato de organizações específicas, ou incluídas em seu orçamento normal, a implementação da política será facilitada.

Se tais arranjos estiverem faltando, a aprovação de cada atividade específica e seu financiamento terá que ser obtida especificamente, atrasando muito a implementação do programa. A política de Vancouver mencionada acima fornece uma estimativa detalhada dos recursos envolvidos nas ações propostas.

O programa de hortas urbanas de Amsterdam define os principais objetivos da cidade com relação à política voltada para as hortas comunitárias urbanas. Embora o documento tenha principalmente um caráter estratégico, pois os planos de ação mais detalhados serão formulados juntamente com as associações de produtores, ele já inclui uma lista de ações previstas com os respectivos custos e fontes de financiamento.

Observações finais

As políticas municipais para a agricultura urbana recentemente formuladas, revistas neste artigo, são muito variadas em sua concepção e conteúdo, refletindo em parte as diferenças que as visões locais têm da agricultura urbana, o papel que se espera que ela desempenhe, e as diferenças de como operam os sistemas políticos locais, mas também indicando o estágio pouco desenvolvido em que se encontra a elaboração de políticas para a agricultura urbana e a falta de bons exemplos de políticas bem definidas e de seus instrumentos.

Existe a necessidade de ir além da reformulação de leis, decretos e posturas, e projetar uma política abrangente que use os vários tipos de instrumentos políticos. Também é preciso dar muito mais atenção à formulação de um marco institucional e operacional para implementar e monitorar a política, cuja condução pode decidir se ela vai ser efetiva ou não.

Os governos locais e outros atores envolvidos no projeto e implementação da política estão convidados a trocar ativamente exemplos de iniciativas similares e as experiências que adquiriram com a implementação da política local, de modo a melhorar a sua qualidade e os impactos na agricultura urbana.

Notas

- 1) Este artigo deve ser visto como um relato provisório de um projeto ainda em andamento. A coleta de documentos e o levantamento das políticas em agricultura urbana ainda estão longe de consideradas completadas, e os parceiros do RUAF continuarão recolhendo e analisando os documentos referentes às políticas que estão sendo implementadas em todo o mundo. Os documentos que foram analisados incluem os provenientes de Governador Valadares (Brasil), Rosário (Argentina), Kampala (Uganda), Montreal (Canadá), Cidade do Cabo (África do Sul), Cuba (Cienfuegos e políticas nacionais), Botsuana (nível nacional), Bulawayo (Zimbábue), Vancouver (Canadá) e Londres (Reino Unido). Alguns desses documentos ainda estão em fase de preparação, (p.ex.: Cidade do Cabo e Botsuana). Algumas das políticas discutidas aqui (Vancouver e Londres) têm um foco nos sistemas alimentares urbanos – mais do que especificamente na agricultura urbana propriamente dita. Algumas outras (como na Cidade do Cabo) ainda não foram formalmente adotadas como uma política oficial da prefeitura.
- 2) Na preparação deste tópico, foi usado o livro de Birkland “Uma introdução ao processo de elaboração de políticas” como um guia de referência, mas a síntese e a formulação foram de nossa exclusiva autoria.
- 3) Embora esse sistema permita a avaliação do funcionamento dos subprogramas, não foram previstas atividades que avaliem o impacto do programa na população e no ambiente (p.ex.: nutrição e saúde melhoradas, ou renda aumentada etc.).

Referências

- Birkland, Thomas A. 2005. An introduction to the policy process; Theories, concepts and models of public policymaking. 2nd edition, M. E. Sharpe, Inc. Nova York.
- Cabannes, Yves. 2006. Financing and investment for urban agriculture. Chapter 4 in: R. van Veenhuizen. 2006. Cities farming for the future: Urban agriculture for green and productive cities, Fundação RUAF /IDRC/IIRR. <http://www.ruaf.org/node/969>

Lista de documentos analisados referentes a políticas de agricultura urbana

Kampala, Uganda	<p>The Kampala City Urban Agriculture Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala and Nairobi, 2005.</p> <p>The Kampala City Fish Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala and Nairobi, 2005.</p> <p>The Kampala City Meat Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala and Nairobi, 2005.</p> <p>The Kampala City Livestock and Companion Animal Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala, Nairóbi, 2005.</p>
Rosário, Argentina	<p>Ordenança 4713 relacionado às operações do Programa Municipal de Horticultura Comunitária.</p> <p>Ordenança 7341 relacionado com o desenvolvimento do Programa Municipal de Agricultura Orgânica (2002), Prefeitura de Rosário, Argentina (texto original em espanhol).</p> <p>Ordenança relacionada com a criação e o gerenciamento de um Banco Municipal de Terras para Agricultura Urbana, prefeitura de Rosário, Argentina (texto original em espanhol).</p> <p>Decreto 1072 relacionado com a implantação do Programa de Parques-Hortas, Rosário, 17 de maio de 2004.</p>
Governador Valadares, Brasil	<p>Redução das tarifas de água e saneamento para a agricultura urbana (incluindo proposta de convênio), prefeitura de Governador Valadares, Brasil, outubro de 2003 *.</p> <p>Lei No. 5.265 de 29 de dezembro de 2003, 'Cria o Programa de Agricultura Urbana no município de Governador Valadares', Câmara Municipal de Governador Valadares, Brasil, 29 de dezembro 2003.</p> <p>Uso de política de taxaçaõ progressiva ou regressiva para encorajar o uso produtivo das áreas privadas. Secretário Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento, Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal de Habitação - Governador Valadares, Brasil, 2004.</p> <p>Inclusão da agricultura urbana no Plano-Diretor baseado no estatuto urbano, prefeitura de Governador Valadares, Brasil, 19 de outubro de 2003.</p>
Cienfuegos, Cuba	<p>Análise da política de uso do solo em Cienfuegos</p> <p>Lineamientos para los sub-programas de la agricultura urbana para el 2005 al 2007 y sistema evaluativo. Grupo Nacional de Agricultura Urbana, Ministério de Agricultura, Havana, Cuba, novembro de 2004.</p> <p>Resolución No. -208 / 98 sobre a criação do Grupo Nacional de Agricultura Urbana, Ministério da Agricultura, Cuba, 15 de abril de 1998.</p>
Montreal, Canadá	<p>Montreal Community Gardening Programme, Cahier de Gestion 2004</p>

Cidade do Cabo, África do Sul	Cape Town Urban Agriculture Policy (minuta, 2005)
Botsuana	Keboneilwe D. et al (2006) Urban and Peri-urban Agriculture (PUA) Documento de trabalho (aprovado pelo Comitê Consultor de Políticas em 21 de março de 2006)
Londres, Reino Unido	Healthy and Sustainable Food for London: The Mayor's Food Strategy Summary, Maio de 2005. Agência de Desenvolvimento de Londres.
Vancouver, Canadá	Policy report on Action Plan for Creating a Just and Sustainable Food System for the City of Vancouver, preparado pela Força Tarefa de Política Alimentar para apresentação ao Conselho Municipal de Vancouver, em 20 de novembro de 2003.
Amsterdan, Holanda	Nota Volkstuinen in Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam, novembro de 2005.
Bulawayo, Zimbábue	Urban Agriculture in Bulawayo – Issues and an Inception of Policy Guidelines (sumário)

Linhas de ação para políticas municipais voltadas para a agricultura urbana

Henk de Zeeuw - h.dezeeuw@etcnl.nl

Marielle Dubbeling, Joanna Wilbers e René van Veenhuizen
ETC-Urban Agriculture

Uma vez que as autoridades municipais compreendam que a agricultura urbana pode contribuir para vários objetivos de suas políticas públicas, frequentemente procuram facilitar o seu desenvolvimento por meio de políticas e estratégias de intervenção pró-ativas que melhorem os benefícios socioeconômicos e nutricionais dessa atividade e, ao mesmo tempo, reduzam os potenciais riscos para a saúde e o meio ambiente. Desse modo, os formuladores de políticas municipais e as instituições de apoio podem contribuir substancialmente para o desenvolvimento de uma agricultura urbana segura e sustentável.

Este trabalho apresenta uma série de questões importantes a serem consideradas na formulação de políticas relacionadas com a agricultura urbana e possíveis linhas de ação para cada uma delas.

As linhas de ação sugeridas foram identificadas e aplicadas na década passada por formuladores de políticas e praticantes na área da agricultura urbana, e apresentadas durante várias conferências internacionais e regionais e em oficinas sobre o assunto (1).

Essas questões e medidas políticas relacionadas podem ser categorizadas em quatro variedades:

- Criam um ambiente político condutivo para a agricultura urbana e sua aceitação formal como um uso legítimo do solo urbano.
- Melhoram o acesso às áreas urbanas livres e promovem maior segurança quanto ao uso da terra trabalhada.
- Fornecem serviços de apoio adequados para melhorar a produtividade e a viabilidade econômica da agricultura urbana.
- Adotam medidas para reduzir os riscos à saúde e ao meio ambiente associados à agricultura urbana.

Cada uma dessas quatro categorias será discutida com mais detalhes a seguir.

Criação de um ambiente político condutivo

A revisão das políticas e regulamentações existentes que afetam a agricultura urbana

O reconhecimento oficial da agricultura urbana como um uso legítimo do solo urbano é um primeiro e decisivo passo na direção da regulamentação e facilitação efetivas do desenvolvimento da agricultura urbana.

As políticas existentes e as leis e normas em vigor com relação à agricultura urbana (bem como as políticas setoriais que incluem normas e regulamentos relacionados à saúde pública e ao meio ambiente etc.) deverão ser revistas de modo a identificar e depois remover as restrições legais (que não se justifiquem) que possam existir.

Outro passo essencial é incluir a agricultura urbana como uma categoria separada de uso da terra, e mudar as categorias de zoneamento para incluí-la.

"Em Maranguape, a agricultura urbana é principalmente uma atividade informal introduzida na cidade por trabalhadores migrantes vindos das áreas rurais. A agricultura urbana, porém, precisa ser integrada no planejamento municipal como parte efetiva do "Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano".

Raimundo Marcelo Carvalho da Silva, prefeito de Maranguape, Brasil.

As cidades de Kampala (Uganda), Dar es Salaam (Tanzânia), Havana (Cuba) e Harare (Zimbábue) estão (ou estiveram recentemente) revisando sua legislação de modo a substituir as normas e padrões vindos da era colonial e que seguem padrões internacionais de saneamento que vistos hoje como excessivos, inviáveis ou inadequados às condições locais.

"Nossa legislação estava ultrapassada," admite Winnie Makumbi, Secretário Municipal de Melhoramento Social e Desenvolvimento Comunitário de Kampala. "Elas falharam em reconhecer que muitos moradores dependem da agricultura urbana para sobreviver. Percebemos então que cabia a nós, como líderes políticos, iniciar as mudanças nas políticas públicas para passarem a apoiar as práticas agrícolas urbanas.



Foto: Gordon Prain

Arranjos institucionais adequados

Um segundo passo importante é a criação de um "nicho institucional" para a agricultura urbana. Convencionalmente, as políticas setoriais são definidas de modo a considerar a agricultura como uma atividade rural, a ser atendida por instituições outras que não as urbanas; enquanto que a maioria das organizações voltadas para a agricultura não opera no ambiente urbano (Tacoli, 2001). Como conseqüência, a agricultura urbana recebe pouca atenção, em termos de políticas, planejamento e apoio, ou sofre com conflitos de jurisdição. Ao mesmo tempo os agricultores urbanos estão freqüentemente inseguros sobre qual secretaria, departamento, organização ou programa é responsável por eles e por sua atividade.

As autoridades municipais podem ter um papel decisivo para sanar esta lacuna com as seguintes ações:

- Selecionando um órgão, secretaria ou instituto para atender o setor da agricultura urbana; freqüentemente uma mudança no mandato institucional da entidade escolhida será necessária, e muitas vezes uma nova divisão ou unidade deverá ser criada, dentro dessa entidade, para lidar especificamente com agricultura urbana. Várias cidades, como Nairóbi e Accra, criaram uma Secretaria Municipal de Agricultura. Em Vila Maria do Triunfo, em Lima, Peru, uma sub-secretaria de agricultura urbana foi criada dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (com um orçamento anual de US\$ 50.000), enquanto que, ao mesmo tempo, a agricultura urbana era incluída como área prioritária no Plano Integrado de Desenvolvimento Econômico (2001-2010).

Em 2001, a cidade de Rosário tornou a sua Secretaria de Promoção Social responsável pela coordenação do novo Programa de Agricultura Urbana, cuja equipe cresceu de apenas um para vários servidores em tempo integral nos últimos cinco anos.

- Estabelecendo uma comissão interdepartamental sobre produção e consumo de alimentos na cidade, para aumentar a coordenação e o compromisso institucional. Na Cidade do Cabo, África do Sul, um grupo de trabalho interdepartamental foi estabelecido em 2002 para coordenar as atividades de agricultura urbana que afetam várias Secretarias municipais e estaduais e facilitar o desenvolvimento de políticas integradas. Em Bulawayo, Zimbábue, uma Comissão Interdepartamental de Agricultura Urbana foi criada para coordenar as atividades dos vários departamentos e secretarias municipais que atuam nesta área (planejamento urbano, saúde, fazenda, desenvolvimento social etc.).

Mecanismo para participação e diálogo

A participação de diversos atores sociais interessados melhora a qualidade da elaboração da política e de seus programas, e aumenta o compromisso e participação deles por sua implementação efetiva. Sendo assim, também é importante estimular a participação direta de produtores que atuam nos vários tipos de atividade agrícola urbana na elaboração da política e no planejamento de ações, bem como estimular o diálogo e a cooperação entre as organizações governamentais e da sociedade civil.

Isso pode ser feito, dentre outros modos, criando-se uma plataforma multi-atorial, que inclui os grupos de trabalho formados sobre agricultura urbana, que organize a análise em conjunto da presença, papel, problemas, e perspectivas de desenvolvimento da atividade na cidade, e coordena o processo de formulação interativa de políticas e o planejamento e implementação de programas de ação pelos vários atores, conforme é feito nas cidades parceiras do programa RUAUF-CFF (ver artigo de Dubbeling e também as seções sobre as cidades-piloto em www.ruaf.org) e em muitas outras localidades.

Em Governador Valadares, Brasil, foi criado um Fórum Municipal de Agricultura Urbana e Segurança Alimentar. Esse Fórum reúne cerca de 100 representantes (homens e mulheres) selecionados pela comunidade. Associações de bairro, escolas públicas, universidade, igrejas e secretarias governamentais (meio ambiente, agricultura e planejamento) e representantes da Câmara dos Vereadores também participam. Um dos primeiros eventos do Fórum serviu para apresentar os resultados de uma análise situacional sobre agricultura urbana e identificou questões e objetivos relevantes para o posterior desenvolvimento dessa atividade. Nas reuniões seguintes, foi desenvolvida a política e um plano de ação municipal para a agricultura urbana, e definidas as estratégias de implementação e os papéis e contribuições dos vários atores envolvidos. O Fórum continua desempenhando um papel no monitoramento do plano de ação e de seu desenvolvimento (ver também o artigo nesta edição).

Em Toronto, Canadá, o Conselho de Política Alimentar da cidade foi criado em 1991 para envolver as empresas e os grupos comunitários no desenvolvimento de políticas e programas que promovam a segurança alimentar urbana e um sistema alimentar urbano mais equilibrado. O artigo de Mendes, nesta edição, descreve o funcionamento de um conselho semelhante criado em Vancouver.

Medidas para melhorar o acesso às áreas livres urbanas e aumentar a segurança quanto ao uso da terra

A terra é um recurso muito importante para a agricultura urbana (2) e sua disponibilidade, acessibilidade e viabilidade para fins agrícolas deve ser uma preocupação especial para quem quer promover a agricultura urbana como uma estratégia de inclusão social, melhoria da segurança alimentar, redução da pobreza e desenvolvimento econômico local.

Os governos municipais podem facilitar o acesso dos produtores urbanos a espaços livres adequados dos seguintes modos (ver também o relatório final da conferência eletrônica organizada em parceria pelo RUAf e o programa Habitat, da ONU, "Otimizando o uso agrícola das terras urbanas", 2003, em www.ruaf.org).

Mapeando as áreas de terra livres

Contrariamente à crença dominante, mesmo nas zonas densamente urbanizadas pode-se encontrar um número surpreendentemente alto de terrenos vazios que podem ser usados para a prática da agricultura urbana, de modo temporário ou permanente. Na cidade de Chicago, por exemplo, os pesquisadores identificaram 70.000 áreas livres (Kaufmann e Bailkey, 2000). Várias cidades, como Cienfuegos (Cuba), Piura (Peru), Dar es Salaam (Tanzânia) e Cagayan de Oro (Filipinas), levantaram a terra livre disponível em suas áreas urbanas (usando métodos como mapeamento comunitário e/ou SIG) e analisaram sua viabilidade para fins agrícolas, como forma para melhorar o acesso dos produtores à terra onde trabalhar.

O arrendamento temporário de áreas municipais livres

Várias cidades, como Havana (Cuba), Cagayan de Oro (Filipinas), Lima (Peru), Bulawayo (Zimbábue) e Governador Valadares (Brasil) formularam normas que regulam o uso (temporário) de áreas municipais livres por grupos organizados de agricultores urbanos.

"Considerando o número alarmante de desempregados na cidade de Rosário, e a necessidade de promover atividades produtivas, a municipalidade está comprometida em assinar contratos de uso de terras com grupos de agricultores para o desenvolvimento de atividades produtivas. Os terrenos deverão ter os serviços mínimos que viabilizem as tarefas previstas."

Pablo Javkin, vereador no município de Rosário, Argentina.

Algumas dessas áreas podem estar reservadas para algum uso futuro (residencial, industrial, hospital, escola etc.), mas ainda sem aproveitamento, ou podem ser zonas não apropriadas para construção (áreas alagáveis, terrenos sob linhas de alta tensão), ou zonas de transição ou de cinturão verde etc., que podem ser cedidas por prazos curtos ou médios a grupos de produtores urbanos para finalidades agrícolas, por meio de arrendamentos específicos.

Na Cidade do Cabo, África do Sul, as terras subutilizadas em volta de instalações do governo, margens de estradas etc. são arrendadas para grupos de moradores pobres. A NeighborSpace, em Chicago, é uma organização independente, porém parceira assídua do governo municipal, promove parcerias entre a cidade (proprietária das áreas) e horticultores comunitários que queiram usá-las. Entretanto, freqüentemente quem precisa de terra não conhece essa possibilidade, tornando as campanhas de informação uma medida complementar importante.

Se a preparação de contratos individuais de arrendamento de terra se tornar uma atividade muito consumidora de tempo e de mão-de-obra municipal, as áreas podem ser arrendadas em bloco a associações de produtores em vez de a cada um, individualmente (a associação então irá arrendar cada parcela a um produtor seu associado, com renovação anual), ou serem cedidas com base em licenças de ocupação plurianual, em vez de arrendamentos formais. Isso é feito por exemplo em Amsterdam, Holanda, onde a Associação de Horticultores (7.200 membros) arrenda cerca de 250 ha de terras públicas municipais na cidade. A associação arrenda então parcelas dessas áreas a seus associados, que pagam uma cota de cerca de 300 euros por ano para poder plantar nelas.

Essa renda permite a associação manter as cercas e outras infra-estruturas, e fornecer certos serviços para seus membros (p.ex.: cursos de treinamento, remoção de lixo inorgânico etc.).

Muitas vezes o contrato com os produtores inclui condições relacionadas à área cedida, prevendo os cultivos autorizados, as práticas permitidas para disposição dos resíduos e – às vezes – também algumas restrições. Algumas prefeituras oferecem treinamento nessas práticas aos agricultores que produzem em áreas municipais, e algumas (p.ex. Cidade do Cabo) não apenas fornecem a terra, mas também ajudam a melhorar a sua qualidade, oferecendo a aração, entrega de composto, cerca etc.

Algumas prefeituras oferecem incentivos econômicos e apoio técnico a grupos de moradores ou de jovens para fazer a limpeza de terrenos baldios degradados e com lixo (terras-de-ninguém), e transformá-los em hortas para a produção de alimentos, flores, plantas medicinais etc. Em Nova York, grupos comunitários e voluntários, com apoio do Departamento de Saneamento, limpam áreas degradadas nas vizinhanças e criaram hortas comunitárias (p.ex.: a Horta Comunitária Clinton). Um estudo recente revelou que a abertura de uma horta comunitária leva à valorização dos preços nas áreas residenciais próximas, até 300 metros ao redor da área plantada, e que essa valorização se acentua com o tempo, sendo que a valorização mais marcante se dá sempre nos bairros mais carentes (Kami Pothukuchi, 2006).

Promover o uso de áreas livres privadas

Para melhorar o acesso dos produtores urbanos às terras particulares livres, a prefeitura de Rosário (Argentina) criou um “banco” municipal de terra (um registro cadastral das terras livres), e promove o contato dos agricultores precisando de terra com os proprietários das mesmas. Ela também arrenda terras particulares livres para subarrendar a grupos comunitários interessados em usar as áreas de modo coletivo.

Outro instrumento efetivo, usado em Rosário, para encorajar os proprietários privados ou institucionais a tornarem as suas terras disponíveis para os grupos de moradores pobres interessados em produzir nelas, é o aumento das taxas cobradas dos terrenos deixados improdutivos e a redução delas no caso de terrenos cedidos (temporariamente) para fins agrícolas.

Outros exemplos de acordos relativos à posse das áreas trabalhadas, estabelecidos entre os produtores urbanos e os proprietários privados ou entes públicos ou semi-públicos, podem ser encontrados em Lima e em Accra (áreas de hospitais), Harare (clube de golf), Santiago do Chile (áreas de escolas), Dar es Salaam (campus universitário), e Port-au-Prince (área de igreja). O programa Meios Urbanos de Vida em Copperbelt (Copperbelt Urban Livelihoods), desenvolvido pela CARE, está desempenhando um papel de mediador para criar situações aceitáveis onde todos ganhem, tanto os donos de terrenos livres quanto os produtores interessados em cultivar nessas terras (relatório da conferência eletrônica RUAF-ONU/Habitat, 2003).

A cidade de Cagayan d’Oro, nas Filipinas, ajuda associações de produtores pobres urbanos na implantação de hortas comunitárias (divididas em parcelas individuais) em áreas privadas, o que já se provou ser uma estratégia bem-sucedida. Os organizadores aprenderam que é necessário definir bem claramente as condições de manejo da terra (p.ex.: as espécies que poderão ser cultivadas, a proibição de se construir edificações no terreno, o método de manejo dos resíduos, etc.) e ajudar os horticultores das parcelas a aprenderem a usar as práticas exigidas. Em Amsterdam, tais condições estão incluídas nos regulamentos de cada parque-horta. Todos os agricultores urbanos que alugam uma parcela da horta devem se comprometer a respeitar esse regulamento.

As prefeituras ou ONGs que realizam essa mediação entre os proprietários e os produtores pobres urbanos devem estimular arrendamentos de prazo mais longo, que permitam aos produtores investir no solo e na infra-estrutura produtiva. Tais arrendamentos devem durar pelo menos cinco anos, mas o ideal seria ainda mais tempo. Os proprietários podem estar mais dispostos a firmar contratos mais longos com associações de produtores, que então arrendam as parcelas a agricultores em contratos anuais renováveis, do que arrendar diretamente a indivíduos que, após algum tempo, começam a ver a terra como sua e tornam mais difícil seu afastamento após o final do contrato.

Demarcação de zonas para a agricultura urbana

Dar es Salaam e Dodoma (Tanzânia), Dakar (Senegal), Maputo (Moçambique), Bissau (Guiné-Bissau), Pretória (África do Sul), Kathmandu (Nepal), Accra (Gana) e Harare (Zimbábue) são exemplos das muitas cidades que têm zonas demarcadas para a prática da agricultura urbana, como forma de uso permanente do solo. Essas zonas são destinadas à prática agrícola e à proteção de áreas verdes, evitando que se construa nelas, criando assim zonas de transição e amortecimento entre áreas com usos muito antagônicos (p.ex. entre áreas residenciais e industriais) ou para reservar áreas centrais para outros usos no futuro. Em Beijing (China), certas atividades de agricultura urbana são promovidas em áreas específicas da periferia da cidade (ver artigo nesta edição). Em Ho Chi Minh e, em menor extensão, em Hanói (Vietnam), existem áreas destinadas para a prática da agricultura.

Essas zonas agrícolas urbanas são mais sustentáveis se localizadas em áreas impróprias para construção ou onde não é conveniente edificar nada, como nas áreas alagáveis, sob linhas de alta tensão, em parques e áreas de conservação da natureza. O plano-diretor da cidade de Setif, Argélia, inclui a criação de uma faixa verde a oeste, nas áreas alagáveis do vale do wadi Boussellam (Boudjenouia e outros, 2006).

Os cinturões verdes periurbanos tendem a ser muito pressionados pela liberação de construções e habitações, neles. Após permanecerem praticamente os mesmos durante quase 30 anos, devido às políticas dos regimes militares de então, mais recentemente o cinturão verde de Seul passou a ser muito pressionado por causa do desenvolvimento econômico nacional acelerado e pela expansão urbana. Uma proposta recente veio então liberar uma área de 112,5 km² do cinturão verde de Seul para o desenvolvimento de novas áreas urbanizadas (Bengston e Youn, 2006).

O modelo de cunhas ou “dedos” verdes (áreas verdes compridas, ao longo de certos eixos entre áreas construídas, usadas em várias cidades europeias, como Copenhague, na Dinamarca) e o modelo de “rede urbana” (uma metrópole formada por centros urbanos menores interligados, entremeados com áreas verdes abertas multifuncionais, como no “Randstad”, na Holanda), são vistos como mais sustentáveis a longo prazo do que o modelo de “cinturão verde” convencional.

O zoneamento sozinho não é suficiente para manter essas áreas verdes livres, e sua manutenção depende grandemente da vontade política das autoridades locais, do apoio prático, técnico e financeiro oferecido aos produtores urbanos que nelas atuam para que desenvolvam uma agricultura urbana sustentável e multifuncional.

Uma comparação interessante pode ser feita entre as experiências de Hubli-Dharwad, Índia, onde o cinturão verde está sendo empurrado cada vez mais fora (por que a prefeitura loteia e vende áreas públicas que fazem parte dele para obter recursos) e a de Beijing, China, onde o cinturão verde perto da área central da cidade é estritamente protegido em reconhecimento à sua importância para recreação e qualidade ambiental, bem como para a produção de alimentos frescos. (relatório da conferência eletrônica do RUA-ONU/Habitat, 2003).

A promoção do uso multifuncional do solo

Sob certas condições, a agricultura urbana pode ser combinada com outros usos do solo compatíveis com ela. Os agricultores podem fornecer serviços recreativos para os cidadãos urbanos, receber grupos de jovens para práticas de educação ambiental, atuar como co-gestores de parques, e suas terras podem também ser usadas como áreas para coleta e armazenagem de água, reserva natural, zonas quebra-fogo, zonas alagáveis etc.

A aqüicultura em lagoas e tanques urbanos e periurbanos pode ser combinada com atividades recreativas ligadas à água e aos peixes, como pesca, aluguel de botes, restaurantes especializados em peixe etc., como ficou provado com o sucesso desse modelo em Bangkok (Tailândia). A agricultura e a aqüicultura podem estar ligadas ao sistema de tratamento e reutilização de águas servidas, como nas áreas alagáveis de Calcutá, adaptadas para otimizar a prática da aqüicultura em grande escala, e tornar-se parte integral das áreas verdes periurbanas. Ao fazer assim, os custos de manejo dessas áreas podem ser reduzidos, incluindo a proteção contra usos ilegais e o aperfeiçoamento do zoneamento do uso do solo.

A prefeitura de Beijing está promovendo o desenvolvimento do agroturismo periurbano, tanto na forma de parques agro-recreativos maiores quanto na visitação de unidades produtivas familiares que recebem turistas interessados em compartilhar por umas horas ou alguns dias da vivência rural. Os agricultores podem assim diversificar suas atividades, oferecendo serviços para os turistas urbanos (alimentos, acomodação, produtos frescos e processados, trabalho de guia turístico, aluguel de cavalos etc.). O governo de Beijing tornou o agroturismo uma parte do planejamento municipal ou distrital: criou uma associação de agroturismo e um serviço de disseminação de informações; apóia os produtores interessados em planejar seus negócios e conseguir isenções fiscais e financiamento para a instalação da infra-estrutura produtiva; e fornece água e energia a preços subsidiados (Fang e outros, 2005).

Algumas prefeituras (p.ex.: Pretória, África do Sul; e Vancouver, Canadá) criaram parcerias com os produtores para manejar áreas abertas que combinam horticultura comunitária com outras funções (parques e áreas recreativas). No último mês de março, o primeiro parque-horta da cidade de Rosário, Argentina, foi oficialmente inaugurado. Localizado na periferia da cidade, ele será usado para produção, educação e recreação. A iniciativa é apoiada por várias secretarias municipais e por vários atores sociais da cidade.

Transferência de agricultores urbanos

Os produtores que estão localizados em áreas inapropriadas, ou cuja atividade possa causar sérios impactos à saúde e ao ambiente, podem precisar ser re-localizados. No caso de uma conversão planejada de áreas agrícolas para outros usos, os agricultores deveriam receber outras áreas viáveis e contar com a infra-estrutura básica (água, cercas etc.) nessas novas áreas. Em Jacarta (Indonésia), 275 criadores de gado leiteiro, possuindo mais de 5.500 vacas, foram transferidos das áreas mais centrais da cidade (onde as vacas provocavam problemas sanitários) para as zonas periurbanas. Em Amsterdam, Holanda, uma horta comunitária foi transferida depois que a prefeitura decidiu usar a área para habitação (Wilbers, 2005). Entre 1986 e 1989, Montreal realocalizou 12 hortas urbanas (Bhatt & Kongshaug, 2005).

Integração em projetos habitacionais

Cidades como Vancouver (Canadá, ver artigo nesta edição), Colombo (Sri Lanka), Kampala (Uganda), Rosário (Argentina) e Dar es Salaam (Tanzânia) estão incluindo áreas para hortas domésticas ou comunitárias em seus novos projetos habitacionais e programas de melhoramento de favelas.

Algumas cidades também promovem a reciclagem das águas cinzas domésticas para uso nas hortas, enquanto educam os agricultores com relação à prevenção dos riscos para a saúde.

Medidas para melhorar a produtividade e a viabilidade econômica da agricultura urbana

A agricultura urbana tende a ser altamente dinâmica e inovadora, em parte por causa de sua proximidade aos consumidores urbanos e às condições especiais nas quais os produtores operam, mas o seu desenvolvimento é muitas vezes limitado pelo acesso limitado dos agricultores a treinamento, serviços de extensão, crédito etc. A pesquisa agrícola, os serviços de extensão e outras organizações de apoio têm – ate recentemente – dado relativamente pouca atenção à agricultura no ambiente urbano, ou o dão apenas para agroempresas de escala comercial.

Como existem várias maneiras de melhorar a produtividade e a lucratividade da agricultura urbana, as prefeituras podem desempenhar um papel importante de vários modos, estimulando e coordenando a produção, desenvolvendo projetos em parceria com organizações relevantes para o setor, co-financiando, autorizando licenças, fornecendo composto e infra-estrutura produtiva básica etc., como será visto a seguir.

"As prefeituras deveriam dar mais atenção à ligação entre abastecimento alimentar e a produção agrícola local. Várias iniciativas municipais podem ser usadas para prover incentivos para os programas como mercados de produtores, a entrega domiciliar de produtos frescos, treinamentos para famílias produtoras, pesquisa e indicação de áreas disponíveis para uso agrícola, e o uso de taxaço diferenciada para as áreas urbanas e periurbanas em situação produtiva."

Projeto "Fome Zero", proposta para uma política de segurança alimentar para o Brasil. Administração de Luiz Inácio Lula da Silva.

Treinamento agrícola

As agências governamentais e o setor privado deveriam ser estimulados a fornecer treinamento, assessoramento técnico e serviços de extensão para os produtores urbanos, com uma forte ênfase nas práticas agrícolas ecológicas, gestão apropriada dos riscos à saúde, desenvolvimento agrícola (p.ex.: intensificação e diversificação), gerenciamento de negócios e comercialização. Sistemas compartilhados (produtores, prefeitura, agências governamentais, empresas privadas) serão necessários para assegurar a sustentabilidade dos serviços de extensão. As instituições de educação e extensão devem ser encorajadas a incluir a agricultura urbana em seus currículos e programas.

Programas de agricultura urbana recentemente iniciados incluem atividades de treinamento e educação. O Programa de Agricultura Urbana de Rosário, Argentina, oferece assistência técnica e treinamento aos grupos de produtores. Em Governador Valadares, Brasil, uma das atividades estratégicas é "desenvolver treinamentos técnicos e cursos de educação para a cidadania para as famílias e grupos envolvidos no programa municipal de agricultura urbana". A política da Cidade do Cabo para a agricultura urbana convida os serviços das organizações de pesquisa, treinamento e apoio existentes dentro e ao redor da cidade a fornecerem, aos produtores, treinamento em administração de negócios, habilidades técnicas, comercialização etc. A política do Botsuana reconhece na prática o papel crítico da educação dos produtores ao produzir e distribuir livros, folhetos, cartazes etc., implantar projetos demonstrativos nas comunidades com ajuda de órgãos públicos, ONGs, associações de moradores etc., e promover a integração da agricultura urbana no treinamento formal e no sistema educacional (p.ex.: colégios agrícolas, escolas técnicas etc.).

Em Chicago, a prefeitura e ONGs como a Heifer e a Growing Power fornecem atividades de treinamento e de fortalecimento de capacidades para os produtores comunitários.

Elas buscam em conjunto o apoio político para iniciativas como “Chicago Organic” e o Conselho de Política Alimentar de Chicago (ver nesta edição).

Fortalecer as organizações de produtores

A maioria dos produtores urbanos está desorganizada, e quando se organiza costuma fazê-lo de modo bastante informal. Por isso eles não têm canais adequados nem poder para expressar as suas necessidades. Isso limita a representação de seus interesses no processo de elaboração de políticas urbanas, nos vários níveis envolvidos, e prejudica a sua participação nos programas de desenvolvimento urbano. As organizações de produtores que funcionam melhor podem negociar com mais sucesso o acesso à terra, elaborar arranjos adequados que garantam a posse da terra por prazos viáveis para ambas as partes, e financiamento. Tais organizações também podem atuar nas áreas de treinamento e extensão, desenvolvimento de infra-estrutura, processamento, comercialização e controle/certificação da qualidade dos produtos comercializados. Em Bangkok (Tailândia) por exemplo, as associações de aqüicultores foram decisivas para negociar preços justos para os produtores em contratos diretamente com comerciantes atacadistas e varejistas.

São necessários mais esforços para identificar as organizações e redes informais de produtores, em seus vários tipos, analisar seus problemas e necessidades, e encontrar meios efetivos para ajudá-las a se desenvolverem mais.

As prefeituras podem estimular suas secretarias e departamentos, bem como as universidades, ONGs e associações de base existentes na cidade, a apoiarem mais ativamente o desenvolvimento operacional das organizações de produtores e fortalecer os elos entre essas organizações e as empresas privadas, as associações de consumidores e as entidades de apoio.

Os pequenos produtores urbanos que participaram do programa PROVE, em Brasília, Brasil, foram estimulados a estabelecer uma associação de produtores (Homem de Carvalho, 2005) e suas capacidades foram melhoradas gradualmente para poderem substituir os agentes governamentais nesse papel de apoio. Em Rosário, Argentina, a criação da Rede de Produtores Urbanos foi estimulada pelo Programa de Agricultura Urbana pela mesma razão. De acordo com Lattuca e outros (2005), a prefeitura também ajudou no estabelecimento de acordos com outros atores públicos e privados estratégicos.

A prefeitura de Montevideú, Uruguai, está trabalhando em conjunto com a Associação Uruguaia de Produtores Orgânicos para resolver problemas de comercialização (p.ex.: criação de um mercado de produtores em Montevideú) e financiamento (Blum e outros, 2005).

Em Hyderabad, Índia, a Associação de Produtores de Grama-Ração Verde comercializa cerca de 250 toneladas de ração por dia usando uma área de terra arrendada de uma mesquita. Atualmente está sendo negociado o acesso a uma área de terra pública com o governo municipal, visando um uso mais permanente. A Associação também está pressionando para obter o reconhecimento oficial para as atividades comerciais de seus associados, em cooperação com os produtores e consumidores de laticínios.

Desenvolvimento de tecnologias apropriadas

A agricultura urbana é praticada sob condições específicas que requerem tecnologias diferentes das usadas no contexto rural.

Essas condições específicas incluem a disponibilidade limitada de espaço e o alto preço da terra urbana; a proximidade a concentrações adensadas de pessoas (e portanto uma necessidade de usar métodos de produção mais seguros); o uso de recursos urbanos (lixo orgânico e águas servidas); e as possibilidades de contato mais direto entre produtores e consumidores.

As tecnologias agrícolas mais disponíveis devem ser adaptadas para uso nessas condições enquanto que outras, novas, devem ser desenvolvidas para responder a necessidades especificamente urbanas (p.ex.: tecnologias de produção sem solo para uso em telhados e pátios; desenvolvimento de práticas seguras e econômicas de reuso de águas servidas).

As prefeituras e outras entidades locais envolvidas podem oferecer recursos e conhecimentos para estimular a análise participativa dos problemas, desenvolver propostas de pesquisas, e transmitir as necessidades dos produtores em termos de tecnologia aos institutos de pesquisa e ao governo. Também deve ser promovida uma melhor coordenação entre os institutos de pesquisa, as agências de extensão agrícola, as ONGs e os grupos locais de produtores.

É preciso dar uma atenção especial à introdução de práticas ecológicas de produção agrícola (como o manejo integrado de pragas e doenças, manejo ecológico da fertilidade do solo, técnicas de conservação da água e do solo etc.), de técnicas intensivas em espaço e que reduzam os riscos à saúde, e também à criação de grupos de estudos e desenvolvimento, escolas de campo etc. que se engajem ativamente no levantamento de necessidades e desenvolvimento de tecnologias.

O documento referente à política do Botsuana para a agricultura urbana convoca as instituições de pesquisa e extensão agrícola a desenvolverem e divulgarem tecnologias com e para os pequenos produtores urbanos.

As seguintes tecnologias são mencionadas: (a) cultivares adaptados (p.ex.: repolho, tomate, cebola etc.); (b) técnicas conservadoras de água (p.ex.: irrigação por gotejamento, sistemas de micro-aspersão etc.); e (c) práticas apropriadas de produção (p.ex.: hidroponia, canteiros elevados, agricultura protegida etc.).

Em Havana, Cuba, está sendo desenvolvida uma ampla pesquisa sobre métodos adequados para a agricultura urbana, como o desenvolvimento de variedades de frutíferas mais adaptadas para o meio urbano (sistemas radiculares que não destruam calçadas etc.) (registros da conferência eletrônica RUAF-ONU/Habitat, 2003).

Um número considerável de institutos ligados a governos locais dedica atenção às práticas agroecológicas em seus programas de agricultura urbana, como é mostrado a seguir:

- Em Montreal, Canadá, o programa municipal de horticultura comunitária tem um foco nos métodos ecológicos de horticultura, exemplificado pelo fato de que apenas métodos ambientalmente corretos são permitidos nos parques-hortas urbanos para controlar os insetos, as doenças das plantas e a invasão de matos (Reid, 2005).
- O Programa Nacional de Agricultura Urbana de Cuba proíbe o uso de agroquímicos na cidade e tem dois sub-programas especificamente voltados para o desenvolvimento e apoio à compostagem orgânica e à integração agroecológica para assegurar que as técnicas recentemente desenvolvidas não irão prejudicar o meio ambiente.
- A cidade de Governador Valadares, Brasil, estimula o uso de técnicas ecológicas na agricultura urbana, incluindo a produção, o processamento e a comercialização, organizando cursos de treinamento e oferecendo assistência técnica aos grupos de produtores.

- Um dos objetivos do Programa Municipal para o Desenvolvimento da Agricultura Orgânica em Rosário, Argentina, é treinar os beneficiários participantes na produção e comercialização de alimentos orgânicos e de empresas associadas. O programa também estimula o estabelecimento de microempresas para a produção de biofertilizantes orgânicos e de composto que possam abastecer os produtores urbanos.

Melhorar o acesso à água, insumos e infra-estrutura básica

As prefeituras podem desempenhar um papel importante para melhorar o acesso dos produtores urbanos à água e a insumos produtivos. O acesso a um fornecimento durante todo o ano de água a baixo custo é de crucial importância, bem como o acesso a materiais orgânicos (compostado ou fresco) e a outras fontes de nutrientes (como as águas servidas).

A cidade de Bulawayo (Zimbábue) fornece águas servidas tratadas para os produtores urbanos pobres que plantam em hortas comunitárias (ver também o artigo de Mubvami nesta edição), enquanto que a cidade de Tacna (Peru) concordou em fornecer aos agricultores urbanos as águas servidas tratadas em retorno pela ajuda dos agricultores em manter as áreas verdes públicas (Moscoso, 1997, comunicação pessoal).

A cidade de Gaza (Autoridade Palestina) promove a coleta e reutilização das águas cinzas domésticas em hortas domésticas e comunitárias. A Cidade do México (México) promove sistemas que recolhem e armazenam a água da chuva, a construção de poços, e a implantação de sistemas locais de irrigação que economizam água (p.ex.: irrigação por gotejamento) na agricultura urbana para estimular a produção e reduzir a demanda por água potável. A prefeitura da Cidade do Cabo fornece, aos grupos de produtores comunitários, a infra-estrutura básica (cerca, abrigo de ferramentas, um tanque e mangueiras), composto e uma quantidade limitada de água por dia. Além disso, fornece também, aos grupos comunitários que desejem começar atividades hortícolas, um “conjunto básico inicial para horticultores de subsistência”, incluindo uma picareta, um enxada, uma pá, um ancinho e um regador, sementes e composto. Este conjunto inicial é depois complementado com os cursos de treinamento e serviços de extensão.

Algumas cidades, como Havana, apóiam a agricultura urbana por meio da instalação descentralizada de equipamentos de baixo custo para produção de composto e de banheiros ecológicos. Progresso substancial foi feito lá com a reciclagem de resíduos orgânicos urbanos (Cofie e outros, 2006). Havana também facilita o fornecimento de sementes de qualidade, fertilizantes naturais, e biopesticidas em pequenas quantidades para os agricultores urbanos por meio de uma rede de lojas locais.

A municipalidade de Marilao, localizada na periferia de Manila, Filipinas, está estabelecendo uma central de compostagem, enquanto que várias ONGs estão enfrentando o desafio de promover a mudança necessária no comportamento das famílias urbanas do município (Duran e outros, 2006).

Melhorar o acesso dos agricultores urbanos a crédito e financiamento

Melhorar o acesso dos produtores urbanos ao crédito e a financiamentos (com ênfase nas mulheres produtoras e nos produtores mais pobres) é muito importante e necessário.

As prefeituras devem estimular as instituições de crédito existentes a estabelecerem linhas especiais para os produtores urbanos (p.ex. criando um fundo de garantia) ou permitindo sua participação nos esquemas de crédito já existentes voltados para setor informal (pode ser necessário alterar algumas condições para a concessão do financiamento).

A política adotada no Botsuana recomenda que o Ministério da Agricultura encoraje as cooperativas de poupança e crédito a oferecerem financiamento também para os produtores urbanos para desenvolverem seus negócios. O programa da PROVE, em Brasília, criou um fundo com garantias não monetárias na forma de “agroindústrias móveis” (estruturas de metal que podiam ser transportadas em um caminhão). Como essas estruturas eram móveis e duráveis, elas podiam ser usadas como garantia na contratação de empréstimos comerciais).

A inclusão da agricultura urbana no orçamento municipal também é um componente essencial na promoção dessa atividade. Em muitas cidades, como as citadas acima, a Câmara municipal alocou recursos para apoiar sua política e programa de agricultura urbana (implantação de infra-estrutura, treinamento, apoio à comercialização, equipamento inicial etc.).

"Os governos locais devem demonstrar um compromisso claro para o desenvolvimento da agricultura urbana, mobilizando os recursos locais, integrando a agricultura urbana na estrutura municipal, expandindo-a nacionalmente e destinando recursos do orçamento municipal para implementar as atividades agrícolas."

Declaração de Quito, assinada por representantes de 40 cidades. Quito, Equador. Abril de 2000.

Facilitar a comercialização direta pelos produtores urbanos

Devido ao baixo status da agricultura urbana e ao foco exclusivo nos alimentos importados das zonas rurais e do exterior, a criação de uma infra-estrutura para a comercialização direta de alimentos frescos produzidos (e muitas vezes também processados) localmente tem recebido pouca atenção das autoridades na maioria das cidades. Porém algumas prefeituras facilitam a comercialização dos excedentes produzidos pelos pobres urbanos, oferecendo-lhes acesso aos mercados existentes na cidade, ajudando-os a criarem mercados de produtores (infra-estrutura, licenças, controle da qualidade dos produtos etc.), autorizando sistemas de entrega de cestas de hortaliças e outros produtos e apoiando a criação de “selos verdes” para os alimentos produzidos na cidade de modo ecológico e seguro.

Um exemplo é o PROVE, de Brasília, que está aprofundando a integração da pequena produção agrícola com o processamento e a comercialização dos alimentos na periferia da cidade (Homem de Carvalho, 2001).

A prefeitura de Budapeste apoiou a Biokultura, uma organização local de agricultores urbanos e periurbanos, a criarem um mercado semanal de hortaliças orgânicas. A Biokultura mantém um instituto próprio que certifica a origem orgânica dos produtos que vende.

Muitas cidades nos Estados Unidos oferecem espaço para as feiras de alimentos produzidos pelos agricultores locais. Um exemplo é o trabalho da Coalizão Arco-íris, de Milwaukee e Chicago, que organiza as suas vendas de alimentos orgânicos por meio de mercados do produtor e esquemas de venda de cestas de produtos.

A prefeitura de Governador Valadares priorizou a comercialização dos produtos da agricultura urbana de vários modos: (a) oferecendo incentivos para a formação de cooperativas para a produção e comercialização de produtos; (b) criando centros de venda e distribuição bem como mercados de produtores na cidade; e c) comprando produtos agrícolas dos grupos de agricultores locais para abastecer as escolas, as cozinhas comunitárias, os hospitais e outras organizações que atendem a população.

Apoiar o desenvolvimento de microempresas

Algumas prefeituras apóiam o desenvolvimento de projetos comerciais de pequena escala voltados para a agricultura local, como empresas fornecedoras de insumos ecológicos (composto, minhocas, mudas, biopesticidas etc.) e de processamento (conservação de alimentos, empacotamento, vendedores ambulantes de sanduíches etc., transporte etc.) por meio de:

- concessão de licenças iniciais e subsídios ou deduções fiscais para as micros e pequenas empresas;
- oferta de assistência técnica e gerencial para as micros e pequenas empresas; e
- oferta de subsídios e assistência técnica para a infra-estrutura local e equipamentos para a conservação e armazenagem de alimentos adequadas à pequena escala.

Em Gana, a municipalidade de Accra-Tema coopera com o Ministério do Alimento e da Agricultura na criação de um sistema de coleta de leite de modo a encorajar a produção leiteira na periferia urbana (NRI, 1995). Em Brasília, o programa PROVE apóia o desenvolvimento de micro-empresendimentos criados pelos grupos de agricultores urbanos voltados para o processamento agroindustrial e/ou o empacotamento de sua produção, e os apóia criando o selo de qualidade e outras estratégias de comercialização. Os produtos do PROVE começaram a ser vendidos em supermercados como resultado de um acordo feito entre o governo local, os supermercados e os produtores (Homem de Carvalho, nesta edição). Baseando-se em exemplos como esse, foram criadas agroindústrias em Rosário, cujos produtos são vendidos semanalmente nos mercados urbanos, nas repartições municipais etc.

A pequena escala da produção e o giro muito rápido do dinheiro gerado pelo negócio praticamente impedem os pequenos produtores urbanos de comprar mesmo pequenas quantidades de insumos de qualidade a preços viáveis. Sendo assim, alguns programas municipais desenvolvem mecanismos de compra coletiva e revenda em pequenas quantidades para os produtores urbanos.

Em Havana (Cuba), há lojas voltadas para os agricultores chamadas “Tiendas del Agricultor”, em muitos bairros da cidade. Nessas lojas, os produtores urbanos podem comprar equipamentos, sementes, adubos naturais e biofórmulas em pequenas quantidades e a preços baixos. Além disso, essas lojas oferecem assistência técnica.

Medidas para reduzir os riscos à saúde e ao ambiente associados com a agricultura urbana

Mais do que impedir ou restringir a agricultura urbana, por medo dos impactos na saúde e no meio ambiente, o que já se revelou uma política ineficaz, as cidades estão escolhendo cada vez mais criar uma série de medidas visando reduzir esses riscos.

Melhorar a coordenação entre os setores de saúde, agricultura e meio ambiente

A medida mais importante é criar mecanismos de cooperação entre os departamentos de agricultura, saúde e meio ambiente, incluindo os que cuidam do lixo e das águas servidas, para levantar os riscos reais à saúde e ao ambiente associados à agricultura urbana e projetar estratégias preventivas ou redutoras. Em Kampala, por exemplo, os especialistas em saúde, agricultura e planejamento estão trabalhando juntos na elaboração de novas posturas específicas para a agricultura, a criação de animais e a aqüicultura urbanas. Em Phnom Penh (Camboja) busca-se melhorar a coordenação entre os órgãos municipais, as universidades e as organizações privadas para controlar e monitorar a qualidade microbiológica e química das águas servidas reutilizadas na produção de peixes e plantas aquáticas comestíveis, de modo a reduzir os problemas para a saúde (especialmente infecções na pele dos produtores), relacionadas com a aqüicultura adubada com águas servidas (Papussa Policy Brief No 4).

Em Kumasi, Gana, foram distribuídos, às organizações locais, pequenos conjuntos de equipamentos que permitem que a qualidade das águas usadas na irrigação seja periodicamente testada.

Considerar os impactos na saúde quando se definirem as áreas para agricultura urbana

Muitas cidades identificam as zonas onde alguns tipos de agricultura urbana são permitidos (muitas vezes especificando certas condições de manejo) e outros proibidos (por causa dos efeitos negativos associados às condições locais), de modo a reduzir os riscos para a saúde e para o ambiente.

Quando se prepara esse zoneamento e suas regulamentações, fatores como a densidade populacional, a sensibilidade ecológica local, a proximidade de indústrias poluentes, ou fontes de água potável, devem ser levados em consideração, bem como os riscos potenciais relacionados a certos tipos de agricultura urbana. Além disso, os meios necessários e disponíveis para fazer respeitar o zoneamento e os regulamentos associados a ele também devem ser considerados.

Uma cidade pode querer evitar que haja gado pastando livremente pelas ruas, ou bandos de cabras ou porcos sendo criados em suas áreas centrais (por causa do trânsito, mau cheiro, moscas, remoção de estrume etc.). Por exemplo, a Cidade do Cabo está planejando relocalizar as criações maiores de gado leiteiro das áreas centrais para as terras públicas na periferia. Também, pode ser prudente manter a horticultura intensiva e a criação de galinhas longe de áreas onde há fontes de água (por causa do risco de contaminação), ou evitar cultivos intensivos e monoculturas às margens dos rios (para evitar erosão e assoreamento dos reservatórios). A localização apropriada dos cultivos, com relação às fontes de contaminação, também é importante para reduzir os efeitos da poluição do ar. Hortaliças folhosas, por exemplo, não devem ser cultivadas a menos de 50-75 metros de estradas e ruas movimentadas. A produção de alimentos perto de indústrias que emitem resíduos tóxicos também deve ser desencorajada.

Educar os produtores com relação ao manejo dos riscos à saúde e ao meio ambiente

Os riscos para a saúde podem ser muito reduzidos se os agricultores forem bem conscientizados desses riscos e saibam como preveni-los. Abaixo estão citados exemplos de medidas preventivas que podem ser implementadas pelos próprios produtores:

- Difusão dos métodos da agricultura ecológica para reduzir os riscos relacionados com o uso intensivo de insumos agroquímicos.
- Os riscos para a saúde relacionados com a criação de animais perto das casas e locais de trabalho podem ser reduzidos por meio de locais de criação e abrigos mais adequados, adoção de medidas de higiene com relação à alimentação dos animais, manejo adequado de seus resíduos orgânicos, limpeza e desinfecção dos locais e abrigos em intervalos regulares.
- Os riscos para a saúde relacionados ao uso de águas servidas podem ser reduzidos com o uso de práticas adequadas de irrigação e seleção de espécies que apresentem menores riscos. De preferência, não se deve usar águas servidas não tratadas no cultivo de plantas alimentícias, (especialmente hortaliças folhosas), mas elas podem ser usadas na produção de árvores e arbustos, cultivos para uso industrial e outros fins não comestíveis (flores, plantas ornamentais etc.). Em Xochimilco, México, os produtores urbanos mudaram da horticultura para a floricultura quando a água sem tratamento de um canal que usavam tornou-se inviável para a produção de alimentos, desenvolvendo uma alternativa viável e lucrativa (Canabal, 1997). Em Hyderabad, Índia, os produtores mudaram da produção de arroz para o capim forrageiro, quando as águas que usavam para irrigação tornaram-se muito poluídas (Buechler e outros, 2006)

- Os produtores de peixes comestíveis podem ser estimulados a mudarem para a produção de peixes ornamentais, como foi feito em Bangkok (Tailândia) e Ho Chi Minh (Vietnam). Os produtores de hortaliças de Ho Chi Minh começaram a cultivar plantas ornamentais para a crescente classe média urbana. Nesse sentido, as capacidades já disponíveis na prática da produção aquícola podem ser usadas otimamente, ao mesmo tempo em que se fortalece um mercado local e exportador, que produz renda imediata. A cidade de Ho Chi Minh aplica uma combinação de restrição de certos cultivos específicos juntamente com incentivos fiscais para certos tipos de sistemas produtivos, de modo a estimular mudanças desejadas, dos sistemas menos seguros para outros mais adequados para o uso de águas servidas.
- Nas áreas contaminadas (pela proximidade de vias com trânsito intenso ou de indústrias poluentes), os cultivos de plantas que absorvem mais metais pesados e nitratos, como aipo, salsa, alho-porró, alface, espinafre, cenouras, beterrabas e rabanetes devem ser desencorajados, em favor de safras que apresentem menos risco, como abóboras, cebola, alho, e frutíferas e arbustos. Em áreas muito poluídas, os produtores devem considerar o cultivo de plantas não alimentícias, ou a produção sem solo, dentro de contêineres, hidroponia, canteiros elevados e outros métodos que usem um outro meio de cultivo que não o solo local.

Educar os comerciantes e vendedores de alimentos - e os consumidores

Os alimentos podem ser contaminados não apenas durante a sua produção, mas também durante sua comercialização e no preparo para consumo. O acesso à água limpa e a instalações sanitárias nos mercados deve ser garantido. Um curso de higiene da alimentação também deve ser oferecido regularmente para os pequenos processadores e vendedores (p.ex.: licenças deveriam ser fornecidas e renovadas regularmente somente depois do profissional ter participado de um curso com bom aproveitamento). Os consumidores precisam ser esclarecidos sobre a necessidade de lavar e raspar os alimentos, ferver o leite e cozinhar os produtos cárneos, e garantir condições de higiene durante o manejo dos alimentos. Eles também precisam de informações sobre a importância dos alimentos frescos e nutritivos, das hortaliças e das plantas medicinais e seus modos de preparo (também com relação à AIDS). O projeto da FAO para tornar os alimentos vendidos nas ruas mais seguros, em Dacar, Senegal, e noutras cidades, treina os vendedores, os fiscais municipais e os consumidores com relação a questões ligadas à higiene. (<http://www.fao.org/News/2001/010803-e.htm>).

Em Accra, Gana, um projeto de vários parceiros resultou no treinamento de mais de 3.000 vendedores ambulantes de alimentos sobre como melhorar suas práticas bem como aumentar a percepção dos consumidores para essa questão. (<http://www.nri.org/streetfoods/project2-moreinfo.pdf>).

Prevenir a poluição dos solos e da água pelas indústrias

A contaminação dos solos, rios e cursos menores pelas indústrias é um obstáculo crescente para a produção urbana de alimentos saudáveis.

A separação das águas servidas domésticas das águas poluídas pelas indústrias, com o tratamento dessas últimas na própria origem, deve ser promovida.

Em áreas onde a contaminação ocorre mais (p.ex.: rio abaixo, ou para onde vai o vento dominante vindo de áreas industriais), é necessária a realização periódica de testes da qualidade do solo e das águas nas áreas cultivadas.

A poluição crescente e a contaminação dos resíduos domésticos com efluentes industriais é uma limitação crítica para a viabilidade continuada da agricultura urbana irrigada e da aquíicultura.

Em muitas cidades do sudeste asiático, a continuidade do potencial existente de produção de plantas comestíveis aquáticas e de peixes, usando águas servidas urbanas, irá depender da capacidade dos planejadores urbanos de coordenar e desenvolver estratégias para a separação efetiva dos resíduos tóxicos industriais da rede de esgotos domésticos.

Já existem exemplos encorajadores vindos de Hanói e Ho Chi Minh (Vietnam) de re-localização das indústrias urbanas para zonas industriais, que permitem um tratamento e um monitoramento de efluentes mais eficientes.

A médio prazo, fazer respeitar a legislação atual de controle da poluição para tratar os contaminantes em sua origem, e monitorar e regular a descarga de águas industriais na rede pública e na natureza terá um impacto importante na redução dos riscos para a saúde associados à agricultura urbana. Quando forem verificados casos de contaminação severa do solo, os agricultores podem ser treinados para recuperá-los por meio de técnicas de bio-remediação, e/ou serem transferidos para outra área.

Notas

- 1) Havana 1999 (DSE/CTA/GTZ/ETC-UA), Stellenbosch 2001 (FAO), Quito 2001 (IPES/UMP-LAC/IDRC/FAO) Nairóbi 2002 (FAO/IDRC/Habitat/ETC-RUAF/SIUPA), Ouagadougou 2002 (CREPA/ETC-RUAF), Nairóbi 2003 (NRI/MI/ETC-RUAF), Conferência eletrônica 2000 (FAO/ETC-RUAF), Conferência eletrônica 2001 (CGIAR-UH/ETC-RUAF), Conferência eletrônica 2002 (IWMI/ETC-RUAF), Conferência eletrônica 2003 (HABITAT/ETC-RUAF), Joanesburgo/Cidade do Cabo 2005 (Abalimi/CTA/ETC-UA).
- 2) Embora nem toda agricultura urbana seja dependente do solo. Alguns exemplos de produção praticada longe do solo e/ou em áreas fechadas: cogumelos, porquinhos da índia, hidroponia, cultivo em contêineres, em telhados etc.

Referências

- Bengston, D.N. & Y.C. Youn. 2006. Urban containment policies and the protection of natural areas: the case of Seoul's green belt. In: *Ecology and Society* 11(1):3. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art3/>
- Bhatt, V. & R. Kongshaug .2005. EL1: Making the Edible Landscape – A study of urban agriculture in Montreal. Montreal: Minimum Cost Housing Group, School of Architecture, McGill University. <http://www.mcgill.ca/mchg/projects/el/>
- Blum, A., M. Álvarez, V. Berhau, H. Bértola, I. Álvarez, S. O'Neill and F. Barindelli. 2005. Uruguayan Organic Producers Association (APODU) Case study for the IDRC/IPES/ETC project on 'Social organisations of urban and peri-urban producers: Management models and innovative alliances for policy influencing', (inédito). <http://www.ipes.org/au/osaup>
- Botswana UPA Working Paper (a ser apresentado no Comitê Consultivo de Políticas em 21 de março de 2006)
- Boudjenouia, A., A. Fleury & A. Tacherift. 2006. Multi-functionality of peri-urban open spaces in Setif, Alegria. In: *Revista de Agricultura Urbana* no. 15, dezembro de 2005. <http://www.ruaf.org/node/789>
- Cape Town Urban Agriculture Policy.

- City of Vancouver. 2000. Southeast False Creek Policy Statement: Toward a sustainable neighbourhood and a major park in Southeast False Creek (adotado pela Conselho da Cidade de Vancouver, outubro de 1999)
<http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/southeast/policystatement/sefcpolicy1999.htm>
- Cofie, O., A. Adam-Bradford & P. Drechsel. 2006. Recycling of urban organic waste for urban agriculture. In: R. van Veenhuizen. 2006. Cities Farming for the Future: Urban Agriculture for Green and Productive Cities, RUAF Foundation/IDRC/IIRR. <http://www.ruaf.org/node/973>
- Cottely, J. & D. Öze. 2005. Biokultúra Central Hungarian Association, Case study for the IDRC/IPES/ETC project on 'Social organisations of urban and peri-urban producers: Management models and innovative alliances for policy influencing', (unpublished).
<http://www.ipes.org/au/osaup/>
- Cuba Resolución No. -208 / 98
- DRO (Municipality of Amsterdam, Urban Planning Department). 2006. Stadsvorm Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO). <http://www.dro.amsterdam.nl/Docs/pdf/PLAN%201%202006.pdf>
- Duran, L., J. Batac & P. Drechsel. 2006. Planning in a changing environment: the case of Marilao in the Philippines. Case study for Chapter 8 in: R. van Veenhuizen. 2006. Cities Farming for the Future: Urban Agriculture for Green and Productive Cities, RUAF Foundation/IDRC/IIRR.
<http://www.ruaf.org/node/973>
- Fang, J., Y. Hong, L. Shenghe & C. Jianming. 2005. Multifunctional agro-tourism in Beijing. In: Revista de Agricultura Urbana no. 15, dezembro de 2005. <http://www.ruaf.org/node/781>
- FAO (n.d.) Pollution from industrialized livestock production, Livestock Policy brief 02, published by Livestock Information, Sector Analysis and Policy Branch, Animal Production and Health Division, Food and Agriculture Organisation. <http://www.lead.virtualcentre.org/en/frame.htm>
- Governador Valadares Proposals for the inclusion of UA in the City's Master Plan based on the City Statute, Governador Valadares, Brazil, October 2003 (texto original em português, traduzido por Marielle Dubbeling e Richard Huber, IPES-UMPLAC/UN-HABITAT).
- Governador Valadares Proposals for the use of progressive and regressive taxing policies to encourage the productive use of private spaces, Governador Valadares, Brazil, 2004 (texto original em português, traduzido por Marielle Dubbeling e Richard Huber, IPES-UMPLAC/UN-HABITAT).
- Homem de Carvalho, J.L. 2001. PROVE – Small Agricultural Production Verticalisation Programme. In: Revista de Agricultura Urbana no. 5, dezembro de 2001. <http://www.ruaf.org/node/212>
- Homem de Carvalho, J.L. 2005. ASPROVE, Association of the PROVE producers, Case study for the IDRC/IPES/ETC project on 'Social organisations of urban and peri-urban producers: Management models and innovative alliances for policy influencing', (unpublished). <http://www.ipes.org/au/osaup/>
- La Capital. 2006. El primer parque huerta integrará la agricultura con el paisaje urbano, artigo no jornal La Capital, de Rosário, 20 de março de 2006.
http://www.lacapital.com.ar/2006/03/20/ciudad/noticia_278845.shtml
- Lattuca, A., C. Lemos, A. Mazzuca, M. Orué, M. Ponce, T. Ramos & R. Terrile. 2005. Consolidation of an urban agriculture producers network in the city of Rosario, Case study for the IDRC/IPES/ETC

project on 'Social organisations of urban and peri-urban producers: Management models and innovative alliances for policy influencing', (unpublished). <http://www.ipes.org/au/osaup/>

- Lee-Smith, D. & G. Prain. 2006. Understanding the links between agriculture and health: Urban Agriculture and Health. Focus 13, Brief 13 for IFPRI 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment. Washington: International Food Policy Research Institute. http://www.ifpri.org/2020/focus/focus13/focus13_13.pdf
- London Development Agency. 2006. Healthy and Sustainable Food for London: The Mayor's Food Strategy Summary, Maio 2006.
- Ministerio de la Agricultura y Grupo Nacional de Agricultura Urbana de Cuba. 2004. Lineamientos para los sub-programas de la agricultura urbana para el 2005 al 2007 y sistema evaluativo. Grupo Nacional de Agricultura Urbana (National Group for Urban Agriculture) of the Ministry of Agriculture, Havana, Cuba, novembro de 2004.
- Montreal Cahier de Gestion. 2004. Montreal Community Gardening Programme.
- Reid, D. 2005 and 2006. Montreal's Community Gardening Programme: A model partnership between a municipality and its citizens. Montreal.
- Mulyono, S. 1998. Intensive livestock production and the problem of its waste product in the Special Province of Jakarta, paper prepared for the Regional Workshop on Area-Wide Integration of Crop-Livestock Activities, 18-20 June, 1998, FAO Regional Office, Bangkok, Tailândia, <http://www.fao.org/WAIRDOCS/LEAD/X6105E/x6105e06.htm>
- Municipality of Rosario, Argentina 2002. Ordinance 7341 related to the development of the Municipal Programme for Organic Agriculture (texto original em espanhol, traduzido por Marielle Dubbeling e Richard Huber, IPES-UMPLAC/UN-HABITAT).
- Municipality of Rosario, Argentina. 2003. Ordinance related to the establishment and management of a Municipal Land Bank for UA (texto original em espanhol, traduzido por Marielle Dubbeling e Richard Huber, IPES-UMPLAC/UN-HABITAT).
- Muong, S. 2004. Summary of EEPSEA Research Report 2004-RR5, Avoiding adverse health impacts from contaminated vegetables: options for three wetlands in Phnom Penh, Cambodia. Ministry of the Environment of Cambodia. http://www.idrc.ca/en/ev-65165-201-1-DO_TOPIC.html
- Pothukuchi, Kami. 2006. Pothukuchi, Kameshwari. 2006. Contribution to the Comfood Listserv 10 de abril de 2006
- Pouw, M. & J. Wilbers. 2005. Urban Agriculture in the Netherlands: multi-functionality as an organisational strategy. In: Revista de Agricultura Urbana, no. 15, dezembro de 2005. <http://www.ruaf.org/node/791>
- UMP-LAC & RUAF. 2003. Proceedings of the E-conference on 'Optimising agricultural land use in the city area: Access to land and water, adequate norms and regulations, integration in land use planning', organised by UMP-LAC and RUAF, 3-22 November 2003 (inédito). <http://www.ruaf.org/node/238>
- UMP-LAC, 2002. Policy Briefs on Urban Agriculture.

- Vancouver Food Policy Task Force. 2003. Policy report on Action Plan for Creating a Just and Sustainable Food System for the City of Vancouver, prepared for presentation to the Vancouver City Council on November 20, 2003. <http://www.vancouver.ca/ctyclerk/cclerk/20031209/rr1.htm>
- Wilbers, J. 2005. Bond van Volkstuinders, BvV (Association of Gardeners), Case study for the IDRC/IPES/ETC project on 'Social organisations of urban and peri-urban producers: Management models and innovative alliances for policy influencing', (inédito). <http://www.ipes.org/au/osaup/>

Websites

- City of Toronto, Public Health Food Policy Council http://www.toronto.ca/health/tfpc_index.htm
- Clinton Community Garden <http://www.clintoncommunitygarden.org>
- FAO News <http://www.fao.org/News/2001/010803-e.htm>
- Green Thumb <http://www.greenthumbnyc.org>
- NRI Street Foods Project <http://www.nri.org/streetfoods/project2-moreinfo.pdf>

Formulação interativa de políticas para o desenvolvimento sustentável da agricultura urbana

Marielle Dubbeling– m.dubbeling@etcnl.nl

e Henk de Zeeuw

ETC-Urban Agriculture

Nos dois artigos anteriores desta edição, foram discutidos os critérios para uma política efetiva para a agricultura urbana, e várias medidas e instrumentos associados a políticas municipais foram apresentados. Mas como deveria um processo de formulação participativa da política ser organizado? Como deveria ele ser iniciado? Quem deveria participar dele, e quando? Quais passos deveriam ser seguidos, e quais recomendações levadas em conta? Este artigo descreve a importância dos processos interativos ou participativos de formulação de políticas, detalha os diferentes passos a serem trilhados e destaca as lições aprendidas até agora pelos parceiros do programa RUAf e várias outras organizações.

Quando um governo envolve – desde o estágio mais inicial possível – os cidadãos, os produtores, as organizações da sociedade civil, as companhias do setor privado e outras entidades governamentais na preparação, implementação e avaliação de uma política, nós podemos falar de formulação interativa e multi-atorial de políticas.

O que é formulação interativa e multiatorial de políticas?

Se a abordagem interativa for escolhida, então uma política é formulada com base na colaboração e na interação dinâmica entre o governo local e todos os outros atores relevantes interessados no tema. Isso vai além de processos de meras consultas, onde os interessados são consultados sobre sua opinião a respeito de uma linha de ação já definida.

Em vez disso, na formulação interativa de políticas, os interessados têm oportunidade de participar (são mesmo estimulados a isso) na definição dos problemas e das oportunidades potenciais e sobre questões relacionadas com a política, e são convidados a propor possíveis soluções ou linhas de ação, bem como definir seus papéis potenciais no processo de implementação.

“Nossa administração municipal assumiu desde o início o desafio de lutar contra a pobreza e criar novas políticas e programas baseados em processos participativos, consultivos e democráticos de formulação de políticas. As políticas e programas desenvolvidos respondem às necessidades expressas pela população como a fome, a degradação ambiental, o analfabetismo e a violência urbana. Um dos programas criados é o Hambre Cero (Fome Zero). Uma sub-secretaria de agricultura urbana também foi criada com o objetivo de promover essa atividade no município.

Eu gostaria de reafirmar nosso compromisso de continuar trabalhando junto com nossos cidadãos, organizações comunitárias, institutos públicos e privados, para continuar atuando em direção do desenvolvimento e modernização da agricultura urbana para melhorar a nossa região e – mais importante – a qualidade de vida e o bem-estar de sua população.”

Dr. Washington Ipenza Pacheco, prefeito de Villa Maria del Triunfo, Lima-Peru

A formulação interativa de políticas é caracterizada por:

- Participação de uma variedade de atores não governamentais;
- que têm oportunidades iguais para contribuir na sua preparação, implementação e avaliação;
- em um processo aberto e transparente;
- no qual as decisões finais levam em consideração – na medida do possível – as contribuições dos vários atores envolvidos.

Para o desenvolvimento de uma agricultura urbana sustentável, tal participação multi-atorial é particularmente importante, já que a atividade envolve uma grande variedade de sistemas e atores inter-relacionados (p.ex.: fornecedores de insumos, produtores de hortaliças, de gado, de peixes, microempresários, intermediários, comerciantes, consumidores), e tem interfaces com várias áreas da administração urbana (p.ex.: planejamento do uso do solo, gestão ambiental e de resíduos, desenvolvimento econômico, saúde pública, desenvolvimento comunitário e social, programas habitacionais, gestão de parques e áreas verdes).



Reunião da rede de produtores de Lima. Foto: Noemi Soto IPES

Por que a formulação interativa e multiatorial de políticas

É natural que a escolha de processos de formulação de políticas mais interativos represente um desafio para muitas cidades, com suas várias vantagens e desvantagens se os compararmos com formas mais tradicionais de formulação de políticas.

A abordagem interativa e multi-atorial para a formulação de políticas voltadas para a agricultura urbana tem – a princípio e comparada com outras abordagens – os seguintes benefícios:

- Contribui para uma governança mais participativa, parcerias público-privadas, e ajuda a superar o abismo e a desconfiança entre os grupos de cidadãos e o governo.
- Permite análises situacionais mais informadas e tomadas de decisões melhores (por meio de um melhor entendimento das prioridades e necessidades dos vários atores envolvidos; e da integração mais eficaz entre as diversas fontes de conhecimento, informação e experiência).
- Aumenta as chances de sucesso e de sustentabilidade da implementação (por meio da melhor aceitação e sentimento de propriedade da política formulada; do aperfeiçoamento dos mecanismos e processos de coordenação; e da maior mobilização e integração de recursos humanos, técnicos e financeiros usualmente escassos) (Hemmati, 2002).
- Desenvolve a capacidade de solução de problemas das instituições parceiras (Partners e Propper, 2004).

Por outro lado, a participação pública no processo de tomada de decisões:

- Exige recursos humanos experientes e mais recursos financeiros;
- Pode exigir mais tempo do que outras abordagens para as necessárias adaptações nas culturas institucionais dos parceiros oficiais;
- Pode levar a um aumento indevido da influência de certos atores (especialmente se houver falta de transparência durante o processo).

Diversas experiências e avaliações demonstram que o sucesso e os resultados de processos interativos de formulação de políticas podem ser bem frustrantes, se não forem adequadamente administrados.

As principais causas mencionadas são a preparação e o planejamento insuficientes do processo interativo – o processo é pouco assumido pelas instituições parceiras, e a falta de transparência e comunicação no decorrer do processo.



Planejamento participativo em Accra. Foto: Theophilus Otchere-Larbi

Apesar da crescente atenção voltada para os processos interativos e multi-atorais de formulação de políticas, poucas autoridades municipais e outros atores locais têm experiência com esses processos (especialmente quando relacionados com agricultura urbana).

Eles precisam portanto de métodos e instrumentos bem concebidos, de assistência técnica e de uma equipe treinada.

As lições aprendidas com os parceiros do programa RUAF e outras origens serão apresentadas, e recomendações sobre como organizar efetivamente processos interativos de formulação de políticas serão explicadas e ilustradas a seguir.

Lições aprendidas com relação à formulação interativa de políticas

Há espaço para visões alternativas? Antes de começar um processo de formulação interativa de políticas, deve-se considerar primeiro a existência de espaço para novas idéias, planos e ações, que se desviem da visão dominante atual e do estilo tradicional de operação do governo local.

Em outras palavras, existe mesmo espaço para a participação pública na formulação das políticas locais?

Se não, será preciso primeiramente elevar a consciência, no âmbito oficial, sobre os benefícios (e custos) dos processos interativos de formulação de políticas.

Os espaços para a participação devem ser criados e formalizados, e é preciso dar especial atenção para facilitar a participação de segmentos da população não organizados e freqüentemente excluídos (mulheres, migrantes e jovens, por exemplo).

Preparando-se para uma participação ativa

Os atores envolvidos podem precisar de treinamento sobre como trabalhar junto com pessoas que eles nunca viram antes. Por exemplo, os produtores urbanos podem precisar aprender a negociar com diferentes níveis governamentais e outras agências externas para atingir os seus objetivos.

Os agricultores urbanos costumam estar ou pouco organizados ou totalmente desorganizados, e raramente participam de associações que os representem.

Por isso, para chegar aos agricultores urbanos, e especialmente aos mais pobres e às mulheres, e trazê-los para participarem efetivamente em processos de formulação de políticas e planejamento, é preciso um esforço especial.

É importante identificar os líderes informais dos agricultores. Os grupos de agricultores precisam ser postos em contato uns com os outros, e reuniões com grupos-focais devem ser organizadas para analisar as situações, os interesses e as perspectivas (ver também a seguir, como parte da Fase 2: “Análise situacional”) e preparar suas propostas para a etapa de elaboração da política.

Conforme a experiência do RUAFA, não basta envolver representantes dos agricultores no mesmo treinamento de que participam os membros das equipes dos departamentos e secretarias municipais, ONGs etc., mas podem ser necessárias também sessões complementares para atender as necessidades de aprendizado específicas deles.

Além disso, treinamentos continuados de desenvolvimento de liderança, focando no fortalecimento dos grupos de produtores existentes e em seu planejamento estratégico, podem se revelar indispensáveis. (o próximo número da Revista de Agricultura Urbana dará uma atenção especial à importância do fortalecimento das organizações dos produtores urbanos).

Importância da organização

O processo deve ser bem organizado, dispondo de um cronograma claro, a divisão de trabalho acertada com todos, e de acordos sobre como e quando a participação dos parceiros na formulação da política irá ocorrer (por exemplo, em reuniões plenárias trimestrais), e como acontecerá o monitoramento do progresso e dos resultados. É importante trabalhar com uma equipe de coordenação/facilitação comprometida e capaz, com experiência em resolução de conflitos, mediação e facilitação. Alguns recursos são necessários para organizar as reuniões e o compartilhamento de informações. Minutas sobre as discussões realizadas, os acordos feitos e os resultados obtidos devem ser compartilhados entre todos os participantes, colaborando na construção permanente da confiança mútua, da cooperação e do compromisso.

Construindo confiança e respeito mútuo

Manter bem abertas e transparentes a comunicação e as tomadas de decisões é muito importante, ao mesmo tempo em que todos os participantes devem estar abertos para as diferenças nos interesses e nas “culturas” dos diversos atores envolvidos. A compreensão e o respeito mútuo devem ser vistos como a base para o diálogo e a negociação.

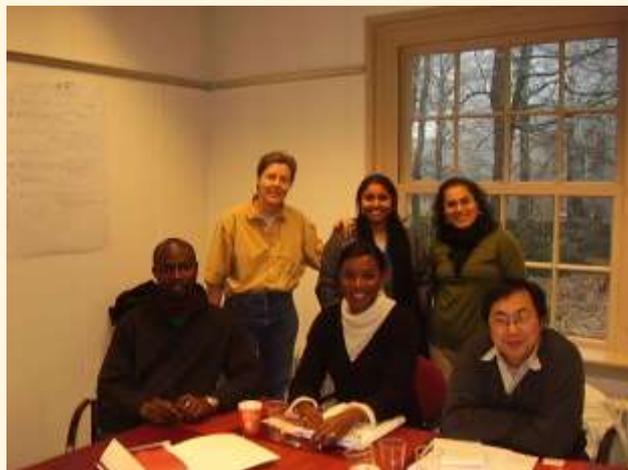
Atores e parceiros bem escolhidos

É importante identificar quais atores serão envolvidos no processo de formulação de políticas (ver também a seção abaixo sobre “identificação e análise de atores”). Para ser efetiva, a política deve incluir todas as instituições, organizações e grupos que têm algum interesse nas questões que serão abordadas pela nova política: categorias da população afetadas pela política, organizações com um mandato regulador, ou com conhecimentos técnicos relevantes, etc. Na Holanda, por exemplo, o desenvolvimento de um plano municipal buscando combinar a produção agrícola nas áreas periurbanas com o armazenamento de água, recreação, um parque natural e outras funções exigiu o envolvimento de produtores periurbanos, da agência que cuida da água, da prefeitura, do estado, de organizações locais de conservação da natureza, de organizações comunitárias, e de outras instituições (Deelstra e outros, 2006).

Necessidade de esclarecer os procedimentos adotados na tomada de decisões

Deve haver clareza, desde o início do processo, com relação ao que será feito com os resultados do processo interativo de formulação de políticas e como e por quem as decisões formais serão tomadas.

Equipe de facilitadores da RUAF trocando experiências. Foto: ETC/RUAF



Em Bulawayo (Zimbábue), por exemplo, um fórum multi-atorial sobre agricultura urbana (com apoio MDP, parceiro do programa RUAF - ver artigo de Mubvami sobre Bulawayo) desenvolveu um plano de ação municipal para a agricultura urbana.

As recomendações desse fórum foram apresentadas a uma comissão da Câmara Municipal que irá rever a proposta (e adaptar onde for necessário para o marco legal/institucional em vigor) e então apresentar a proposta final para o plenário da Câmara, que irá tomar as decisões finais, formalizar o plano e definir o orçamento disponível para o programa.

Implementação desde o início

A implementação de algumas ações iniciais no nível local e logo no início do processo, que produzam resultados concretos e com boa visibilidade a curto prazo, ajuda a reforçar o compromisso e a participação de todos os envolvidos, principalmente dos agricultores e dos outros beneficiários previstos, e a criar um ambiente positivo para outros processos mais complexos e de mais longo prazo.

Orçamento compartilhado: otimizando os recursos disponíveis

Para ser capaz de implementar as decisões e os planos que resultarão do processo de formulação da política, uma medida inicial é reunir os necessários recursos humanos e financeiros. As experiências até hoje indicam que é crucial otimizar inicialmente os recursos disponíveis nas organizações e instituições que participam do processo, por meio de orçamentos integrados e da inclusão de ações prioritárias nos programas dessas instituições e nos seus planos operacionais e orçamentários. Por exemplo, a inclusão a tempo da agricultura urbana no orçamento municipal de Rosário (Argentina) foi um fator essencial na implementação das ações prioritárias identificadas no processo multi-atorial (treinamento, apoio à comercialização etc.) e no sucesso do programa de agricultura urbana municipal (ver também o artigo de Terrile e Lattuca nesta edição).

O passo-a-passo do processo de formulação interativa de políticas:

Para ilustrar como se processa um processo interativo e multi-atorial de formulação de políticas, abaixo serão apresentados os vários passos ou fases conforme são aplicados pelos parceiros do programa RUAF, da Fundação RUAF.

Esses parceiros estão atualmente colaborando em 12 cidades ao redor do mundo – nos próximos anos esse número deve aumentar para 18 – a realizarem sua Formulação Multi-Atoral de Política e Planos de Ação em Agricultura Urbana (Multi-stakeholder Policy formulation and Action Planning - MPAP).

O processo interativo de formulação de política em agricultura urbana é construído segundo as seguintes cinco fases (ver tabela mais abaixo):

- **Definição de um plano de trabalho e dos procedimentos:** chegar a um acordo básico entre as instituições participantes e atores; definir as estratégias de comunicação e processos de trabalho; estabelecer uma equipe de facilitadores; e preparar um plano de ação.

- **Análise situacional:** realizar um estudo exploratório sobre agricultura urbana em várias partes da cidade; levantar os atores interessados; mapear o uso do solo e rever as políticas.
- **Estabelecimento de uma agenda e de um marco institucional:** formular uma agenda de agricultura urbana; e estabelecer um marco institucional adequado para a formulação multi-atorial de política e planejamento de ações.
- **Operacionalização:** elaborar, de modo participativo, o projeto e seu orçamento e implementar os projetos-piloto; (re)formular as políticas e regulamentos que afetam a agricultura urbana; e integrar os programas e orçamentos institucionais.
- **Implementação, monitoramento e adaptação/ inovação:** monitorar o processo e os resultados, retroalimentar o processo e adaptá-lo/ inová-lo em busca da otimização.

Fase	Definindo o plano de ação e os procedimentos	Análise situacional	Estabelecimento da agenda e fortalecimento do marco institucional	Operacionalização	Implementação, monitoramento e inovação
Resultados/ produtos	(1) Grupo de facilitadores formado; (2) Plano de trabalho elaborado (3) Estratégias de comunicação e participação definidas; (4) Atores-chave treinados; (5) Acordo básico entre o governo local e outros atores-chave para participarem do processo de formulação da política	(1) Revisão dos dados secundários sobre agricultura urbana; (2) Mapa do uso do solo; (3) Revisão das políticas que afetam a agricultura urbana; (4) Análise preliminar dos principais sistemas de agricultura urbana; (5) Levantamento dos atores interessados; (6) Relatório resumido ou descrição das políticas.	(1) Fórum multi-atorial sobre agricultura urbana criado; (2) Agenda estratégica municipal sobre agricultura urbana formulada.	(1) Planos operacionais de ação elaborados para: - projetos (piloto) - (re)formulação de políticas - integração da agricultura urbana nos programas e orçamentos institucionais.	(1) Projetos implementados; (2) Políticas (re)formuladas; (3) Resultados, produtos e impactos monitorados e lições aprendidas; (4) Estratégias existentes adaptadas e outras novas implementadas.

Fase 1: Iniciando

Criação da equipe de facilitadores, do plano de trabalho e das atividades

Na maioria das cidades, o primeiro passo no processo interativo de formulação de política é criar um grupo central que irá promover e guiar o processo. Esse grupo (que, em Hyderabad é chamado de “Equipe de Implementação do MPAP”, e em Dacar, de “Comissão de Apoio Técnico”) será responsável por coordenar a implementação da análise situacional e facilitar o diálogo entre os vários interessados envolvidos no processo de formulação da política e de seu plano de ação. É conveniente que esse grupo de facilitação inclua pessoas competentes, provenientes dos departamentos e secretarias municipais relevantes, representantes de grupos de produtores, de ONGs e de universidades. Por exemplo, o Comitê de Apoio Técnico de Pikine é formado por 12 membros, incluindo um representante de uma organização de produtores, especialistas e técnicos de várias organizações, alguns vereadores e até o prefeito.

Essa equipe irá esclarecer e definir os objetivos, o processo a ser seguido e os procedimentos de trabalho e de comunicação que serão adotados, desenvolvendo-se um plano de trabalho para implementar o processo de formulação da política. O grupo também assegura que os recursos necessários, financeiros e humanos, tornem-se disponíveis para a implementação efetiva do processo. Os compromissos e contribuições institucionais para o processo devem ser explicitados e – quando possível – formalizados através de convênios etc.

Treinamento

Os membros do grupo central, bem como os representantes dos diferentes atores envolvidos que tomarão parte do processo de elaboração da política e do planejamento das ações, irão organizar as atividades de treinamento de modo a fortalecer suas capacidades para realizarem diagnósticos situacionais participativos, um projeto de estratégias efetivas para o desenvolvimento, a mediação de conflitos e negociações, a implementação conjunta de ações, e o monitoramento participativo e orientado para o aprendizado.

Conscientização

Um importante pré-requisito para qualquer processo de formulação de política relacionada à agricultura urbana é o reconhecimento, por parte das autoridades e lideranças políticas e dos administradores públicos, da importância, dos benefícios e das necessidades dessa atividade. Para isso é necessário aumentar o conhecimento deles sobre o assunto, e provê-los com informações adequadas sobre o papel da agricultura urbana no desenvolvimento sustentável das cidades, fornecendo-lhes resultados de pesquisas sobre os impactos positivos e negativos, atuais e potenciais, da agricultura urbana (folhas de dados), e sua contribuição para a consecução dos objetivos de outras políticas já existentes (folhas de políticas), bem como exemplos de políticas e programas de agricultura urbana implementados em outras cidades. Levar essas pessoas às áreas da cidade onde se pratica a produção urbana, para que conheçam os agricultores e seu trabalho, e organizar intercâmbios e visitas de estudos entre as cidades são recursos que já se mostraram bastante efetivos. A publicação de artigos e matérias sobre agricultura urbana na mídia (jornais, tevês e rádios) local também é muito importante.

Formalizando os compromissos

Os principais formuladores de decisões deveriam, de preferência, manifestar formalmente suas intenções com relação à agricultura urbana, e seu apoio ao processo de formulação interativa da política (nova ou melhorada) e aos planos de ação voltados para essa atividade. (ver destaque sobre Hyderabad.)

Declaração pela promoção da agricultura urbana e periurbana em Serilingampally, Hyderabad

Nosso objetivo é contribuir para a redução da pobreza urbana e da insegurança alimentar nas cidades por meio da agricultura urbana e periurbana sustentável (AUP), e estimular a governança participativa e gênero-inclusiva no município de Serilingampally, Hyderabad.

Nós reconhecemos que:

A AUP é largamente praticada dentro e ao redor das cidades de nossa região, em áreas de terra pelas quais competem outras possibilidades de uso;

A AUP tem sido geralmente praticada informalmente, sem políticas públicas adequadas nem marcos legal e institucional apropriados;

A AUP continuará a desempenhar um papel significativo na segurança alimentar, na criação de empregos, na geração de renda, na saúde e nutrição e na economia nas áreas urbanas;

Alguns governos da região fizeram importantes progressos na incorporação da AUP em seus planos de desenvolvimento urbano, e outros estão começando agora a enfrentar esse desafio.

Verificando,

A existência e a prática crescente da AUP e percebendo também os vários desafios que ela enfrenta, incluindo:

- a ausência de (ou a inadequação de) políticas e legislação (e incoerências e inconsistências entre elas, e a falta de arranjos institucionais que regulam a AUP);
- a limitação dos recursos disponíveis e a dificuldade de acesso a eles;
- a falta de pesquisas suficientes, de documentação e divulgação de informações, tanto nacional quanto regionalmente; e
- a necessidade de maior sustentabilidade ambiental.

Aceitando,

Que os citados desafios requerem uma imediata e prudente reforma nas políticas, legislação e nos arranjos institucionais, de modo a integrar efetivamente a AUP nas atividades de planejamento na municipalidade de Serilingampally, Hyderabad.

Nós portanto,

Propomos a promoção de uma visão compartilhada da AUP que leve em consideração as necessidades e condições específicas na municipalidade de Serilingampally, Hyderabad, e nos comprometemos em desenvolver políticas e instrumentos adequados que criem um ambiente favorável e gênero-sensível para integrar a AUP nos processos de planejamento urbano.

Assinado por:

S.A. Kadhar Saheb, Secretário de Reforma Municipal, Hyderabad

Gayatri Ramachandran, DG EPTRI

Anna Matthew, Reitora da Universidade Ruda Mistry

J. Venkatesh, Centre for Spatial Information and Technology JNTU

Fase 2: Análise situacional: estudo exploratório, revisão de políticas e levantamento dos atores envolvidos

A análise situacional deve abranger o marco político e institucional em vigor e também os atores envolvidos (e seus interesses!). Isso irá resultar na identificação dos problemas e das oportunidades mais relevantes para o desenvolvimento de tipos sustentáveis de agricultura urbana, e na seleção ou priorização das questões que serão atendidas pela política municipal de agricultura urbana a ser formulada.

No programa do RUAF, a análise situacional envolve os seguintes componentes complementares:

- uma revisão dos dados secundários disponíveis sobre agricultura urbana na cidade;
- o mapeamento das terras usadas para agricultura urbana e das áreas abertas viáveis para uso agrícola no futuro (usando mapeamento baseado na comunidade e métodos de SIG);
- uma revisão das políticas e regulamentos atuais de interesse para a agricultura urbana;
- um rápido levantamento participativo e discriminado por gênero dos principais sistemas agrícolas urbanos (nas áreas selecionadas); e
- um levantamento dos atores com interesse relacionado com a agricultura urbana.

A revisão dos dados secundários disponíveis irá fornecer informações sobre a presença da agricultura urbana dentro e ao redor da cidade, os principais tipos de produção agrícola, e uma visão geral do conhecimento existente (e lacunas nesse conhecimento) com relação aos impactos atuais e potenciais da agricultura urbana e outras questões que precisam de atenção no processo de planejamento.

O mapeamento do uso da terra irá fornecer informações sobre a localização dos vários tipos de agricultura urbana e a viabilidade de áreas abertas disponíveis para uso agrícola pelos segmentos mais pobres da população, fornecendo uma base para a inclusão da agricultura urbana no planejamento físico e de uso do solo do município, e para o desenvolvimento de estratégias que aumentem o acesso dos pobres urbanos a espaços adequados para a produção de alimentos.

A revisão das políticas e regulamentos atuais é útil para:

- identificar as normas restritivas superadas, injustificadas e desnecessárias com relação à agricultura urbana (leis e decretos municipais, posturas, zoneamentos etc.), que devem ser removidas ou adaptadas (ver também o artigo de Azuba nesta edição);
- identificar inconsistências entre as diferentes políticas setoriais (p.ex.: saúde pública, gestão ambiental, desenvolvimento econômico) e entre os vários níveis das políticas (local versus estadual, ou local versus nacional, como no artigo de Lovo e Pereira Costa) com relação à agricultura urbana (ver também o artigo de Foeken nesta edição), e identificar também as oportunidades para integrar melhor a agricultura urbana nessas políticas setoriais;
- identificar quais medidas existentes estão ou não estão funcionando bem (efetividade, custos de implementação etc.). Os projetos e experiências recentes e inovadores implementados em outras cidades são fontes valiosas para a identificação de estratégias e instrumentos políticos que funcionam.

A avaliação preliminar dos principais sistemas de agricultura urbana presentes nas áreas selecionadas (item 4, abaixo) permitirá compreender melhor as suas principais características (horticultura, silvicultura, criação de gado, aquíicultura, sistemas mistos) e atividades (uso de insumos, produção, processamento, comercialização, reciclagem), seus principais problemas e potencial de desenvolvimento.

Também foram discutidos os pontos de vista dos agricultores urbanos (homens e mulheres) sobre suas principais dificuldades e necessidades de apoio.

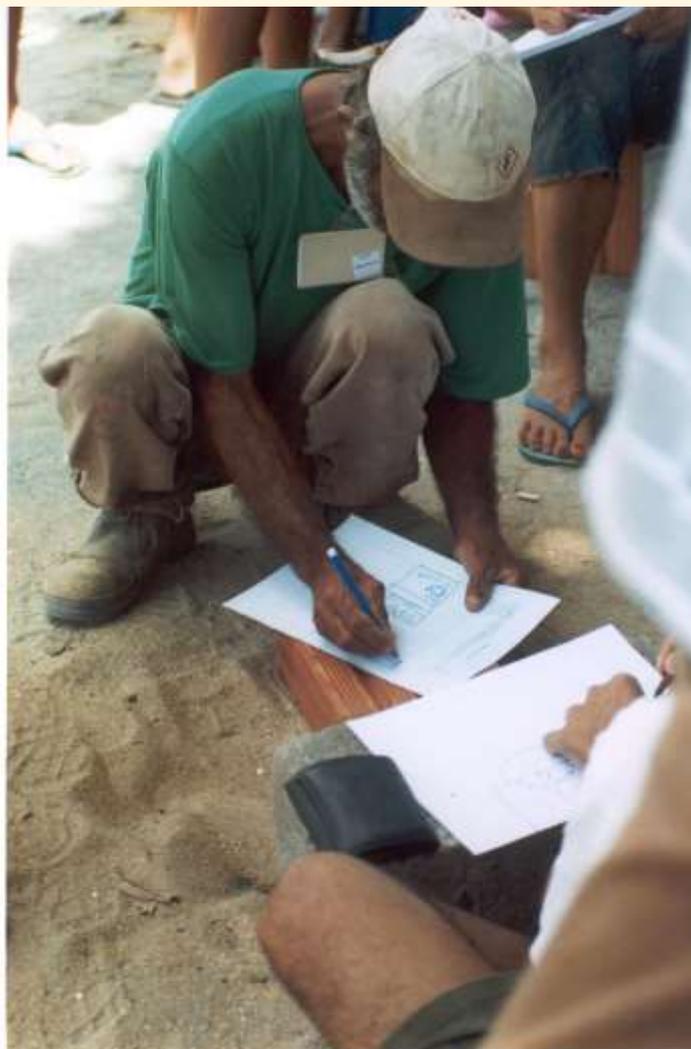
O levantamento dos atores interessados e envolvidos com agricultura urbana é útil para:

- identificar quais atores estão atualmente envolvidos com agricultura urbana – ou deveriam ser envolvidos – e como conhecer seus mandatos, interesses, recursos disponíveis e contribuição potencial para o processo de MPAP. As questões-chave para identificar os atores relevantes podem incluir: quem são e onde estão os produtores urbanos? Que outras categorias da população têm um forte interesse na agricultura urbana? Quem mais pode ser afetado (positiva ou negativamente) pela política de agricultura urbana? Quem representa os interesses dessas pessoas? Quais organizações e instituições estão desempenhando – ou devem desempenhar – um papel no desenvolvimento da agricultura urbana (devido a seu mandato, conhecimento, e experiências, recursos, representação etc.)? Quem tudo indica estará a favor e quem estará contra a nova política de agricultura urbana?
- Analisar as relações entre os vários atores, incluindo as sinergias positivas e os conflitos;
- Oferecer uma base para o projeto de estratégias efetivas que facilite a participação dos atores relevantes e melhore a comunicação e a compreensão mútua entre os vários participantes no processo de MPAP, tornando assim mais fácil para os atores aprenderem uns com os outros.

Desenvolvimento de uma descrição da política

Baseado nos resultados dessa análise situacional, um relatório resumido (ou descrição da política) será elaborado. Esta descrição inclui:

- a apresentação dos dados mais importantes relacionados com a agricultura urbana na cidade (presença, tipos e localizações);
- as limitações mais importantes encontradas pelos (vários tipos de) agricultores urbanos e outros atores;
- o potencial identificado dos vários tipos de agricultura urbana para contribuir para os objetivos de políticas municipais já existentes;
- as conseqüências negativas esperadas da não-intervenção / continuação das políticas atuais; e
- uma minuta provisória para a agenda estratégica da cidade para a agricultura urbana.



Produtor respondendo a um questionário

Análise situacional em Accra (Gana)

Um estudo exploratório sobre agricultura urbana foi realizado na região metropolitana de Accra entre junho e setembro de 2005, contendo quatro componentes:

- (1) levantamento da agricultura urbana;
- (2) mapeamento do uso do solo e SIG;
- (3) revisão e análise da política e marco legal sobre agricultura urbana; e
- (4) identificação e análise dos atores interessados.

Dois documentos foram produzidos a partir deste estudo, incluindo um estudo mais extenso para discussão com os atores identificados e uma descrição da política preparada após consultas com os formuladores de políticas. O estudo exploratório revelou o fenômeno da agricultura urbana em Accra, e descobriu as limitações para o seu desenvolvimento, especialmente com relação ao crescimento urbano e à elevação do preço das terras. Ele forneceu a base para o planejamento e a identificação das metas políticas a serem perseguidas. Não existem atualmente políticas específicas para agricultura urbana, entretanto as leis e decretos de Accra impõem limitações à criação de gado (obviamente por causa das preocupações com a saúde e o ambiente). As estratégias para a implementação do programa de agricultura urbana em Accra precisarão ser abordadas com as perspectivas de conscientização, pressão, negociação e capacitação, bem como pela revisão das políticas existentes (inclusive quanto à criação de animais) e pelo desenvolvimento de novas políticas, buscando a integração dos animais no planejamento do uso do solo.

Fonte: Larbi, T., O. Cofie e T. Schutz, 2005. RUAF Progress Report, Julho-Setembro de 2005. International Water Management Institute, Escritório Regional para a África, Accra-Gana. (ver também o artigo sobre Gana nesta edição).

Fase 3: Estabelecendo a agenda e construindo o marco institucional

As conclusões do estudo exploratório (resumidas na descrição da política) são compartilhadas com todos os atores identificados, de modo a:

- informá-los sobre a situação atual (presença, tipos, problemas e potenciais etc.) da agricultura na cidade;
- melhorar seu envolvimento no processo de MPAP e o seu compromisso para contribuir ativamente na formulação de políticas e no planejamento das ações;
- criar uma base adequada para iniciar a formulação de uma política municipal para a agricultura urbana.

O levantamento dos principais problemas e oportunidades para o desenvolvimento sustentável da agricultura urbana, que foram identificados durante a Fase 2, servirão como o principal insumo para a discussão de seleção das questões-chave que precisam ser enfrentadas na política de agricultura urbana e na identificação de possíveis linhas de ação (medidas políticas/instrumentos políticos) com relação a cada problema.

A seguir é formulada uma visão a mais longo prazo do desenvolvimento desejado da agricultura urbana na cidade, priorizando-se as intervenções políticas para as questões mais importantes, e definindo-se os

objetivos e estratégias principais para a política municipal sobre agricultura urbana (ver também o artigo de De Zeeuw e Wilbers nesta edição).

Essas atividades podem ser desenvolvidas:

- (1) Organizando-se reuniões/oficinas ou consultas focalizadas com os atores interessados para:
 - discutir em profundidade os problemas/questões mais importantes identificados no estudo preliminar e explorar soluções alternativas e novas estratégias de intervenção;
 - discutir seus possíveis papéis e identificar os recursos humanos e financeiros disponíveis para apoiar o desenvolvimento de um programa de agricultura urbana, e confirmar e fortalecer o seu compromisso inicial; e
 - discutir a formatação organizacional desejada do futuro programa de agricultura urbana.
- (2) Criando-se o fórum multi-atorial sobre agricultura urbana: cujos objetivos e tarefas serão:
 - superar as distâncias entre os vários atores envolvidos com agricultura urbana, e funcionar como uma plataforma permanente para troca de informações e diálogo,
 - coordenar o planejamento, implementação e o monitoramento de uma agenda, formulada em comum para a agricultura urbana no município,
 - estimular a institucionalização de tais atividades.

O fórum deve funcionar, de preferência, com um status formal ou com um compromisso institucional das entidades envolvidas (a participação nele deve fazer parte das agendas institucionais das entidades envolvidas). É decisivamente importante que todos os atores se sintam atuantes, prestigiados e valorizados em suas contribuições para o funcionamento do fórum e a implementação de suas atividades. Além disso, mais recursos externos podem ser mobilizados quanto maior for envolvimento das agências doadoras nesse fórum.

Uma das primeiras atividades do fórum deve ser discutir e formular uma agenda estratégica da cidade para a agricultura urbana. Essa agenda deve incluir:

- A decisão formal para planejar e adotar uma política e um programa em nível municipal para a agricultura urbana;
- A visão da cidade: por que queremos apoiar a agricultura urbana (quais são os objetivos de nossa política?);
- As questões-chave: quais são as principais questões-alvo da intervenção política que vamos formular?; e
- A identificação das principais estratégias ou instrumentos a serem aplicados e um levantamento de seus prováveis impactos, juntamente com um exame de suas implicações institucionais e gerenciais. Na maioria dos casos, as estratégias e instrumentos propostos não são excludentes, mas se integram e complementam mutuamente (inclusive os instrumentos legais, econômicos, educativos, comunicativos e de planejamento. Para uma descrição e exemplos desses instrumentos, ver o artigo de De Zeeuw e Wilbers nesta edição).

Lições aprendidas com relação à organização de um fórum multi-atorial em Lima, Peru

Em Vila Maria del Triunfo, Lima, um fórum da cidade sobre agricultura urbana foi criado em maio de 2006. Esse fórum é formado por 20 organizações e entidades (incluindo universidades, ONGs, organizações comunitárias e produtores urbanos, órgãos governamentais federais, organizações

internacionais como a FAO e empresas privadas). Uma equipe local foi escolhida para atuar como a “secretaria” do fórum.

O fórum reúne-se regularmente para desenvolver a agenda estratégica da cidade para a agricultura urbana, a ser finalizada em outubro de 2006.

O IPES, uma ONG peruana e parceira do RUAF, apóia o fórum e identificou as seguintes lições relacionadas com o seu sucesso:

- Os atores interessados que formam o fórum estão muito motivados para desenvolver a agricultura urbana, como resultado da conscientização prévia e das atividades de sensibilização desenvolvidas pela equipe facilitadora durante a fase de análise situacional. Por exemplo, uma ONG que trabalha com planejamento urbano interessou-se em integrar a agricultura urbana em seus projetos de melhoramento de bairros da cidade.
- Como resultado, os interessados incorporaram a elaboração dessa agenda estratégica em suas atividades institucionais.
- A data e o horário dessas reuniões são definidos pelos membros do fórum, e as reuniões são bem planejadas e moderadas. O programa sempre inclui práticas energizantes e a apresentação de materiais audiovisuais sobre experiências com agricultura urbana em outras cidades da América Latina.
- O fórum também planeja outras atividades como visitas de intercâmbio.
- A equipe de facilitação envia mensagens eletrônicas amigáveis e motivadoras para lembrar os membros sobre as próximas reuniões, ou os chama pessoalmente para motivá-los a participarem de todas elas. É muito importante criar uma relação amigável e de confiança com cada um dos membros.
- As discussões e concordâncias que acontecem nas reuniões são documentadas e depois enviadas a todos os membros, após cada reunião.

Comunicações pessoais: Gunther Merzthal, IPES-Promoção do Desenvolvimento Sustentável, setembro de 2006. Ver artigo de Merzthal, Soto, Barriga e Ruiz nesta edição.

Fase 4: Operacionalização

O próximo passo será operacionalizar a agenda estratégica da cidade em uma política municipal totalmente desenvolvida e integrada, com planos de ação concretos e projetos para a agricultura urbana, com normas e regulamentos adequados, planos de zoneamento etc.

Na base da agenda estratégica da cidade, o fórum irá definir tarefas específicas para grupos de trabalho multi-atorais que irão desenvolver as várias partes da agenda estratégica em planos de ação operacionais e em projetos concretos, normas e regulamentos adequados para a agricultura urbana, revisão do plano de zoneamento urbano etc.

Essas tarefas devem ser claramente formuladas e referirem-se à operacionalização das estratégias identificadas, ao mapeamento dos recursos financeiros e outros, disponíveis e potenciais, necessários para sua implementação, ou ao projeto dos mecanismos efetivos para coordenar e monitorar a sua implementação.

Os resultados dos grupos de trabalho serão apresentados no fórum para debate e construção de concordâncias em conjunto (que serão depois apresentadas às estruturas político-administrativas e legais do município para serem formalizadas institucionalmente por elas).

Planos de ação em Pikine, Senegal

Um fórum multi-atorial foi organizado pela prefeitura de Pikine, e envolveu vereadores, produtores urbanos, membros do Comitê de Apoio Técnico, autoridades ambientais, de planejamento e agrícolas, ONGs e organizações comunitárias.

Ao discutirem a análise situacional, os participantes do fórum identificaram as principais limitações para o desenvolvimento da agricultura urbana relacionados com (1) o acesso à água, a outros insumos e equipamentos; (2) o acesso à terra; e (3) normas e regulamentos pouco apoiativos. Foi decidido estudar-se e discutir melhor essas questões em três grupos de trabalho, que deverão preparar planos de ação sobre como superar essas limitações identificadas e fazer um uso otimizado dos potenciais existentes em cada área.

Uma sessão do fórum foi dedicada ao funcionamento dos grupos de trabalho e ao consenso sobre o perfil necessário dos seus membros, seus papéis e responsabilidades, as atividades a serem implementadas pelos grupos de trabalho e o perfil e tarefas dos seus coordenadores.

Depois da reunião do fórum e da criação desses grupos de trabalho, o Instituto Africano de Gestão Urbana (IAGU) organizou uma sessão de treinamento em planejamento de ações para os membros dos grupos de trabalho. O IAGU além disso apoiou quatro reuniões realizadas com cada grupo, aplicando os instrumentos da Agenda 21 para o planejamento de ações. Cada grupo de trabalho desenvolveu um plano de ação relacionado com seu tema principal e uma segunda reunião do fórum foi organizada em junho de 2006, para compartilhar os resultados dos grupos de trabalho com todos os atores interessados e priorizar as ações a serem implementadas.

Fonte: Sy Moussa e F. Gueye, 2006. RUAF Progress Report – janeiro-maio de 2006. IAGU, Dacar, Senegal.

As políticas municipais para a agricultura urbana desenvolvidas em várias cidades incluem:

- Implantar e apoiar hortas comunitárias;
- Criar mercados de produtores;
- Fortalecer e treinar as organizações de produtores urbanos;
- Integrar a agricultura urbana no plano de desenvolvimento da cidade;
- Rever o zoneamento e os planos de uso do solo e desenvolver regulamentos para melhorar o acesso às áreas públicas e privadas viáveis para a agricultura urbana; e
- Prover incentivos econômicos (redução de impostos territoriais urbanos, tarifas d'água etc.) para a agricultura urbana.

(ver artigos de De Zeeuw, Dubbeling, Van Veenhuizen e Wilbers, nesta edição, bem como os artigos de Lovo e Perreira Costa sobre Governador Valadares, e Terrile e Lattuca sobre Rosário).

Uma atenção especial deve ser dada à sustentabilidade e à consolidação da política e do programa de agricultura urbana além do período da atual administração política do município (ver também os artigos de Lovo e Pereira, e de Homem de Carvalho, nesta edição) e ao planejamento da ampliação futura do

programa – o trabalho com um pequeno grupo de beneficiários transforma-se em trabalhos com grupos cada vez maiores; e o que abrangia um ou poucos distritos da cidade passa a cobrir inúmeros distritos e bairros.

Um meio de favorecer a continuidade do programa de agricultura urbana é criar um nicho institucional para a atividade na estrutura municipal e incluí-la no plano de desenvolvimento estratégico da cidade.

Um outro ponto importante é dar atenção suficiente para a integração da agricultura urbana nos programas oficiais dos vários atores institucionais que participam do fórum multi-atorial (inclusive a prefeitura) e reservando um orçamento específico para tanto. A universidade que participe do fórum pode, por exemplo, desenvolver o currículo de treinamento sobre agricultura urbana; uma cooperativa de crédito pode querer abrir uma linha de microcrédito para a agricultura urbana; e alguma ONG pode fornecer o treinamento técnico para os produtores urbanos.

Planejar ações e projetos que dão resultados concretos em pouco tempo é importante para motivar e assegurar o interesse continuado dos atores envolvidos. Também oferece espaço para aprender com a prática, e assim fornece informações valiosas para a formulação de futuras políticas e projetos de atividades a longo prazo.

Fase 5: Implementação, monitoramento, adaptação e inovação

A implementação de projetos e a formulação de políticas podem ser coordenadas por um grupo de trabalho especial (formado por representantes do fórum e de várias agências municipais). Os progressos e resultados são comunicados regularmente de volta ao fórum (por exemplo, em reuniões trimestrais – ver artigo de Lovo e Perreira Costa nesta edição) e resultam na revisão dos planos de ação ou na definição de novos projetos ou políticas.

Projetar procedimentos de monitoramento e avaliação é uma parte integral de qualquer processo de formulação interativa de política, e sua aplicação deve começar desde o início do processo. Os métodos práticos para monitorar o processo e seus produtos devem ser definidos; deve haver fundos e tempo reservados para esse fim; e devem ser estabelecidos acordos para monitorar e avaliar as atividades realizadas pelos vários atores no contexto da política municipal de agricultura urbana e seus programas.

Monitorar e avaliar as atividades permite rever e aperfeiçoar (adaptar e inovar) as estratégias e metodologias usadas para alcançar os objetivos das intervenções, documentando e compartilhando as lições aprendidas com os sucessos e com os fracassos. Também permite aos parceiros acompanharem os impactos das ações implementadas, avaliarem o grau em que eles correspondem aos objetivos da política recém formulada (por exemplo, contribuições para a redução da pobreza e da insegurança alimentar), comunicarem os esforços bem-sucedidos para um público maior, e criarem oportunidades para inovações posteriores. Esse monitoramento e essas avaliações também se beneficiam com a inclusão de diferentes pontos de vista, tanto internos quanto externos, e devem ser desenvolvidos com uma perspectiva de gênero.

Várias cidades estão desenvolvendo indicadores realistas e fáceis de medir para monitorar os impactos de projetos de agricultura urbana e de outras medidas políticas voltadas para a segurança alimentar e a nutrição, geração de emprego e renda, inclusão social de grupos marginalizados, sua organização e acesso melhorado aos recursos produtivos, melhoria da reciclagem dos resíduos urbanos orgânicos e reverdecimento urbano, etc. e estão buscando aplicá-los de modo mais consistente.

Mas é preciso dar mais atenção ao monitoramento participativo do processo de formulação de políticas e implementação. Essa é a razão pela qual os parceiros locais envolvidos no programa RUAF também aplicam instrumentos, desde o início do processo interativo de formulação de política MPAP, para periodicamente rever a comunicação e a cooperação entre os atores interessados, e o progresso feito na realização dos vários compromissos dos parceiros envolvidos.

Eles também analisam as mudanças que ocorreram nas várias organizações participantes, o grau de participação dos beneficiados previstos, e considerações de gênero. Para fazer isso, eles aplicam métodos tais como o “monitoramento participativo de mudanças”, e o “mapeamento de resultados” (Earl e outros, 2001).

Planejando, implementando e monitorando as diretrizes políticas em Beijing, China

Para implementar e monitorar as diretrizes para a agricultura urbana formuladas em Beijing, China, foram adotadas as seguintes medidas:

Aceleração do processo de planejamento – atualmente a principal tarefa das agências governamentais envolvidas. Para alcançar esse objetivo, é necessária uma colaboração ativa entre os vários órgãos governamentais, bem como o envolvimento direto dos agricultores urbanos, empresas e organizações de produtores, de agroturismo etc.

Os governos locais devem fortalecer o monitoramento e o gerenciamento da implementação dessas atividades e foi estabelecido um sistema de avaliação do impacto. A auto-avaliação e a avaliação participativa são partes importantes desse sistema.

Ver mais no artigo de Jianming C., L. Shenghe, Y. Zhenshan, Y. Hong e J.Fang nesta edição.

O desenvolvimento e a institucionalização de um processo interativo de formulação de políticas formam, portanto, um sistema de influências mútuas com o desenvolvimento e a institucionalização da agricultura urbana. Este artigo descreveu os princípios, fases e desafios de um processo interativo de formulação de políticas nos moldes do MPAP, para a agricultura urbana.

Os artigos a seguir irão descrever com mais detalhes as experiências obtidas pelos parceiros do RUAF em várias cidades e fornecer algumas idéias sobre como desenvolver e promover esse tipo de processo.

Referências

- Deelstra, T. D. Boyd e M. van den Biggelaar. 2006. Multifunctional Land Use, Promoting Urban Agriculture in Europe. In: R. van Veenhuizen. 2006. Cities Farming for the Future: Urban Agriculture for Green and Productive Cities, Fundação RUAF /IDRC/IIRR.
- Hemmati, M. (com contribuições de F. Dodds, J. Enayati e J. McHarry), 2002.
- Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict. Earthscan. Londres, Reino Unido.
- Partners e Proper, 2004. Verslag Afronding “initiatieffase” opstelling regeling burgerparticipatie gemeente Westervoort.
- Earl, S., F. Carden & T. Smutylo. 2001. Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs. Ottawa: International Development and Research Centre (IDRC), Canadá

Integração da Agricultura Urbana na agenda municipal: experiências em Lima, Peru

Esse artigo é uma combinação de dois artigos que foram preparados sobre Lima: 1) “Villa Maria del Triunfo: Desenvolvendo uma política municipal de Agricultura Urbana”, de Gunther Merzthal e Noemi Soto (do IPES/Fundação RUAF), e Raquel Barriga, e Paula Ruiz (da prefeitura de Villa Maria del Triunfo) 2) “Integrando a agricultura urbana na agenda municipal: uma experiência no distrito de Lurigancho-Chosica”, de Blanca Arce e Gordon Prain (do Programa de Urban Harvest – Centro Internacional da Batata) e Miguel Salvo (do Programa de Urban Harvest e da Universidade Politécnica de Madri)

au@ipes.org.pe

No Peru, a urbanização é intensa, principalmente na região metropolitana de Lima. A migração massiva resultou na urbanização da pobreza, que, no caso de Lima, concentrou-se nas periferias em expansão da cidade. Nesse contexto de interface da pobreza rural com a urbana, a agricultura urbana é uma alternativa promissora que pode dar uma contribuição importante para realização dos Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio, combatendo a pobreza e promovendo a segurança alimentar. Esse artigo descreve as experiências em dois distritos (1) da região metropolitana de Lima: Villa Maria del Triunfo e Lurigancho-Chosica.

Em 1999, a municipalidade de Villa Maria del Triunfo envolveu-se com a questão da agricultura urbana e identificou a necessidade de desenvolver uma política municipal para promover a agricultura urbana como uma atividade estratégica. O processo contou com o apoio de organizações regionais e internacionais que promovem a agricultura urbana, como o programa “Cidades Alimentando as Pessoas”, do Centro de Pesquisa sobre Desenvolvimento Internacional (IDRC/CFP Canadá), o Programa de Gestão Urbana (PGU-ALC) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e OUN-HABITAT, do IPES – Promoção do Desenvolvimento Sustentável, e da Fundação RUAF – Centros de Recursos sobre Agricultura Urbana e Segurança Alimentar.

Desde 2003, o Programa Urban Harvest (Colheita Urbana), sediado no Centro Internacional da Batata, uma iniciativa do CGIAR em Lima (2), vem implementando um projeto nos municípios de Lurigancho-Chosica e de Santa Maria de Huachipa, com o objetivo de promover a agricultura urbana como um componente positivo, produtivo e essencial das cidades sustentáveis, e sua interação com a gestão municipal urbana. O programa visa aumentar a consciência, facilitar o apoio, desenvolver capacidades e oferecer ferramentas para os governos municipais para implementarem programas e políticas de agricultura urbana.

Villa Maria del Triunfo

O município de Villa Maria del Triunfo está localizado a 17 km ao sul de Lima (Peru) e tem atualmente uma população de cerca de 368.500 habitantes (52% mulheres).

*Planejamento de ações e
formulação de políticas. Foto: IPES*



A área urbana ocupa um terço do território municipal, enquanto que o restante é formado por colinas íngremes. Cerca de 57% da população vive abaixo da linha da pobreza (FONCODES 2000), sendo que 22% dela vive na miséria.

A taxa de desnutrição atinge cerca de 15%, e pelo menos 23% das crianças com menos de 8 anos sofrem de desnutrição crônica. Cerca de 77% da população economicamente ativa da cidade está ligada ao comércio formal ou informal, enquanto que 18% dedica-se ao setor de serviços, e apenas 5% atua em atividades produtivas, como a indústria e o processamento (VMT e outros, 2005). Villa Maria del Triunfo tem uma tradição de organização comunitária e alto nível de participação, tanto dos homens quanto das mulheres, na formulação de políticas públicas, baseada na ajuda mútua, na solidariedade e no trabalho comunitário.

Nesse contexto, a municipalidade criou uma estratégia para melhorar a segurança alimentar da população mais pobre, complementando e diversificando a quantidade e a qualidade do consumo de alimentos e facilitando a geração de renda familiar complementar.

Em 1999, o prefeito da Villa Maria del Triunfo (3) e alguns vereadores iniciaram um processo de aprendizado sobre as contribuições da agricultura urbana no combate à pobreza e a outros problemas causados pela urbanização, e de avaliação dos seus benefícios e riscos potenciais. Eles compartilharam lições aprendidas e participaram de eventos e fóruns para refletir e discutir sobre as experiências de outras cidades da América Latina que já estão implementando programas e projetos municipais de agricultura urbana (4).

A agricultura urbana no desenvolvimento urbano

O conhecimento crescente sobre os impactos da agricultura urbana na gestão das cidades e a exposição das experiências de outros governos locais da América Latina encorajaram as autoridades da Villa Maria a incorporarem a agricultura urbana em um componente estratégico chamado “Município Saudável”, incluído no Plano de Desenvolvimento Integrado para 2001-2010.

A municipalidade, confiando em sua tradição de organização comunitária, promoveu um processo baseado em consensos para elaborar esse plano com a participação ativa de organizações, lideranças e representantes de toda a sociedade civil. Como resultado, o Programa Municipal de Promoção da Agricultura Urbana e de Proteção Ambiental (PAU) foi criado em julho de 2000, subordinado ao Departamento de Desenvolvimento Humano da prefeitura, para facilitar a incorporação dessa atividade na agenda da administração municipal.

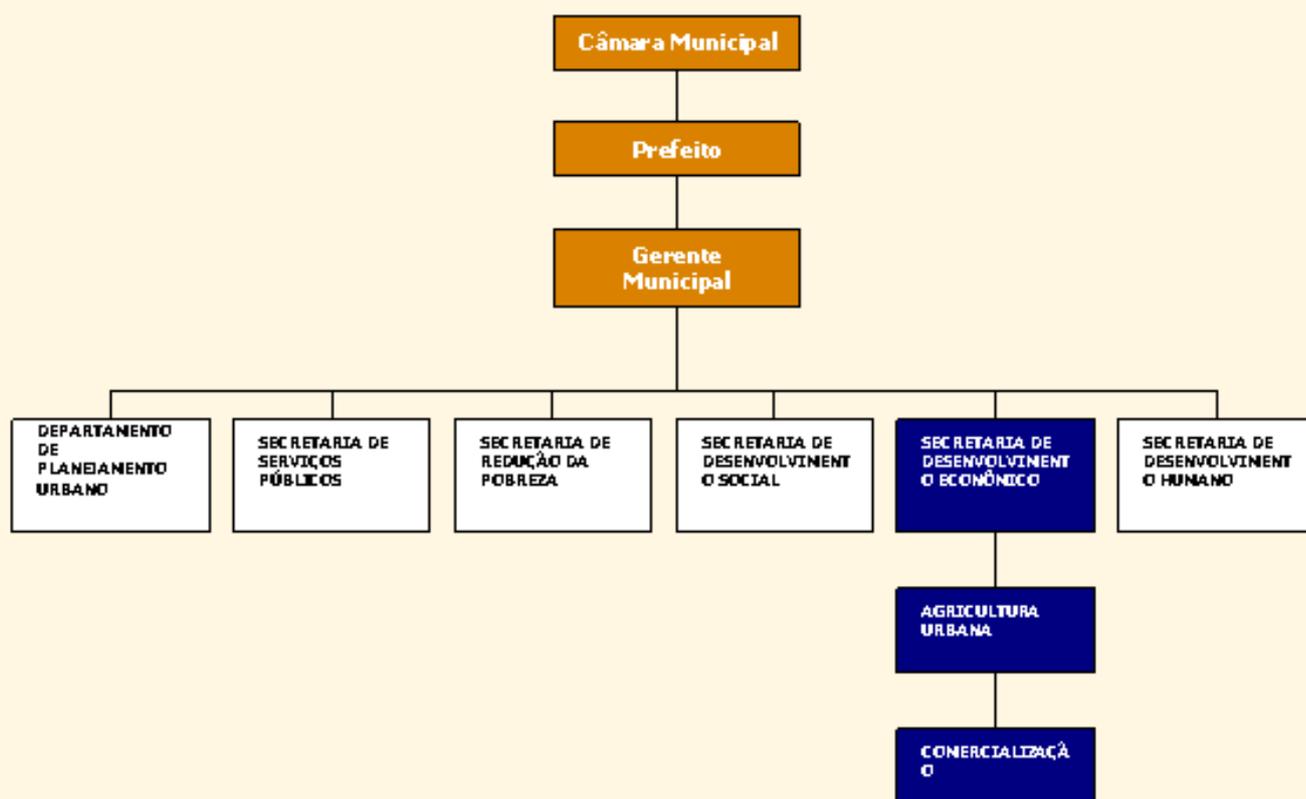
Em 2004, durante um processo de reestruturação interna, a Câmara Municipal e o prefeito de Villa Maria del Triunfo decidiram dar maior ênfase à promoção da agricultura urbana e converteram o PAU em uma unidade independente (uma sub-gerência, unidade administrativa de terceiro escalão) da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (ver a figura 1). Naquele ano, a prefeitura destinou cerca de US\$ 35.000 de seu orçamento para co-financiar várias atividades ligadas à AU (fornecimento de insumos, produção agrícola, processamento e comercialização de alimentos). E

essa quantia não incluía os recursos humanos e logísticos da sub-gerência, avaliados em cerca de US\$ 20.000. Essa contribuição, no total, representa 2% do orçamento municipal. Além disso, a prefeitura, em parceria com organizações locais, canalizou recursos de instituições de cooperação para o desenvolvimento de projetos de agricultura urbana.

A sub-gerência de agricultura urbana tem três linhas de ação:

- 1) Fortalecimento de capacidades: inclui atividades para a promoção, treinamento e orientação dos produtores urbanos, documentação das atividades, sistematização e elaboração de estudos básicos e projetos de pesquisa, e contatos e intercâmbio com outras entidades similares locais, nacionais e internacionais.
- 2) Desenvolvimento produtivo: inclui atividades ligadas à assistência técnica, implementação de projetos demonstrativos, identificação e acesso a áreas livres, e apoio à comercialização.
- 3) Melhoramento do ambiente institucional: inclui os contatos e alianças locais, nacionais e internacionais que encorajem a promoção de políticas públicas e legislações favoráveis à agricultura urbana, bem como de atividades de gerenciamento financeiro envolvidas nos projetos prioritários. Também inclui atividades de construção de consensos e estímulo à participação nos planos de desenvolvimento do município e nas plataformas que deles derivam.

Figura 1: Organograma da prefeitura de Villa Maria del Triunfo em 2004



O público-alvo da sub-gerência de agricultura urbana é formado pelos produtores urbanos dos setores mais vulneráveis da população, incluindo as mulheres chefes-de-família, as mães jovens, as crianças trabalhadoras e as pessoas deficientes.

Infelizmente, esse processo inicial baseou-se somente no apoio político e lhe faltaram dados quantitativos e qualitativos sobre a situação dos agricultores urbanos.

Essa falha de informação limitou os resultados e impactos das atividades, já que essas não foram concebidas de um modo estratégico nem respondiam sempre às necessidades reais e questões prioritárias dos vários grupos de produtores.

Por outro lado, os recursos financeiros e humanos eram escassos, limitando os esforços para atender as necessidades e demandas dos agricultores urbanos.

Incluindo a agricultura urbana nos planos setoriais e temáticos

Em 2004, o município de Villa Maria del Triunfo reuniu várias instituições para elaborarem de modo participativo o seu Plano de Desenvolvimento Econômico.

Os participantes trabalharam em quatro áreas: comércio, serviços, produção e agricultura urbana. A inclusão da agricultura urbana como uma área independente foi muito discutida.

A decisão final foi baseada nas seguintes considerações:

- A vontade política de promover a agricultura urbana;
- A disponibilidade de áreas livres;
- A existência de práticas de agricultura urbana em todas as zonas como uma expressão cultural tradicional da população;
- A agricultura urbana como uma estratégia para gerar renda com baixo investimento;
- A agricultura urbana como uma estratégia de combate à pobreza.

A metodologia usada para elaborar o plano incluía uma sessão de trabalho inicial para apresentar a proposta de desenvolvimento e uma análise inicial de pontos fortes e fracos. A presença de agricultores urbanos de todas as áreas do município confirmou que a decisão de destacar a agricultura urbana foi correta. Os produtores, principalmente representados por mulheres, participaram ativamente durante todo o processo de formulação do plano e de sua disseminação posterior em vários outros locais. Essa tática ajudou muito a assegurar que todos os interessados locais conhecessem os problemas e as soluções alternativas propostas. Considerando-se que os problemas nas várias zonas eram similares, o processo também ajudou a fortalecer a coesão do grupo e desenvolver um sentido de identidade entre os produtores, já que eles não estavam (nem nunca estiveram) organizados formalmente.

O plano focou na comercialização da produção, mas não abordou as atividades produtivas nem de processamento. Além disso, como não havia dados sobre a situação real da agricultura urbana no município, o plano baseava-se principalmente nas percepções de quem participou de sua formulação.

Tendo feito algum progresso, mas sempre consciente das limitações do processo, a prefeitura de Villa Maria del Triunfo – com o apoio do IPES/ RUAF (por meio de seu programa Cidades Cultivando para o Futuro) – iniciou uma revisão dessa política e começou a formular o “Plano Estratégico para a Agricultura Urbana” como um instrumento para torná-la mais operacional. Esse processo incluía a participação ativa dos produtores urbanos e de outros interessados.

O Plano Estratégico baseia-se na análise de dados quantitativos e qualitativos sobre agricultura urbana e no levantamento de necessidades, percepções e práticas atuais dos produtores, conduzidos por meio de diagnósticos participativos. O processo permitiu a definição de questões-chave e estratégias de intervenção para superar os problemas identificados e promover os potenciais da situação atual da agricultura urbana em Villa Maria. O plano objetiva primeiramente fortalecer e consolidar as atividades existentes.

Deve ser destacado que esse processo encorajou a formação de redes formadas pelos agricultores urbanos, fortaleceu as capacidades (técnica, metodológica, participativa, de abordagem sensível à questão de gênero etc.) da equipe da sub-gerência de agricultura urbana, e mobilizou um grupo mais amplo de interessados na agricultura urbana.

Todos esses interessados participaram ativamente na formulação do Plano Estratégico e irão participar de sua gestão e implementação por meio do Fórum Municipal de Agricultura Urbana, criado em junho de 2006.

O Fórum já tem uma estrutura funcional e é formado por 20 organizações e instituições (incluindo universidades, ONGs, organizações comunitárias, agências do governo nacional, organizações internacionais como a FAO, e empresas privadas).

O Plano Estratégico permitirá intervenções estratégicas e consensuais, otimizando os recursos humanos e financeiros em favor da agricultura urbana.

A versão final do Plano deverá estar pronta em setembro de 2006, e sua fase de implementação (projetos piloto, atividades de treinamento etc.) deve começar em outubro de 2006.

O município de Lurigancho-Chosica

Lurigancho-Chosica está localizado na bacia do Rio Rimac, cerca de 13 km a leste do centro de Lima. Tem uma população de aproximadamente 125.000 habitantes. Aproximadamente 10% da população adulta (acima de 15 anos) trabalha em tempo integral em atividades agrícolas, enquanto que 65% trabalha no setor de serviços. Entre as crianças com menos de 6 anos, 32% sofrem de desnutrição crônica (INEI, 1993). O município é um dos maiores e menos urbanizados da província de Lima. A maior parte das terras agrícolas está localizada no fundo de um vale (que corresponde a aproximadamente 45% da área do município) e abriga uma grande variedade de atividades agrícolas urbanas e periurbanas, principalmente como um meio de vida dos moradores em sua luta contra a pobreza.

O município fornece cerca de 25% das hortaliças consumidas na região metropolitana de Lima e inclui muitas áreas onde se criam animais incluindo aves, porquinhos-da-índia, coelhos, porcos, bovinos e cabras (Arce e Prain, 2005). Neste contexto, a prefeitura de Lurigancho-Chosica, com apoio da organização Urban Harvest, começou um processo no final de 2003 visando desenvolver uma legislação apropriada à agricultura urbana. A finalidade foi promover a agricultura urbana como um meio de gerar renda e aumentar a segurança alimentar enquanto contribui para um ambiente urbano mais produtivo, saudável e verde – todos aspectos essenciais para cidades verdadeiramente sustentáveis.

Aprendendo sobre agricultura urbana

O processo foi iniciado com a estratégia de aumentar a consciência, entre as autoridades municipais e instituições locais, sobre a realidade das famílias que dependem da agricultura para sua sobrevivência. Duas oficinas internacionais para prefeitos foram realizadas em Lima desde 2003, nas quais autoridades de várias cidades latino-americanas trocaram experiências sobre o desenvolvimento da agricultura urbana como ferramenta para enfrentar a pobreza e outros problemas causados pela urbanização. Os prefeitos que participaram desses encontros assinaram convênios comprometendo-se a promover a agricultura urbana em suas cidades e municípios (essas oficinas foram co-organizadas com a ONG IPES-Promoção do Desenvolvimento Sustentável).

A municipalidade de Lurigancho-Chosica identificou a promoção da agricultura urbana como uma atividade municipal estratégica. A Urban Harvest ajudou a:

- Criar um programa para identificar os interessados principais e localizá-los dentro do município;
- formular um plano de conscientização;
- organizar oficinas para aumentar o nível de consciência;

- coordenar oficinas de troca de informações dentro da prefeitura;
- facilitar o processo de discussão em mesas-redondas;
- organizar eventos públicos significativos (inauguração da sub-seção de agricultura urbana, visitas a locais de produção agrícola, feiras de produtores etc.) e visitas a plantios-modelo onde é praticada a agricultura urbana ecológica.

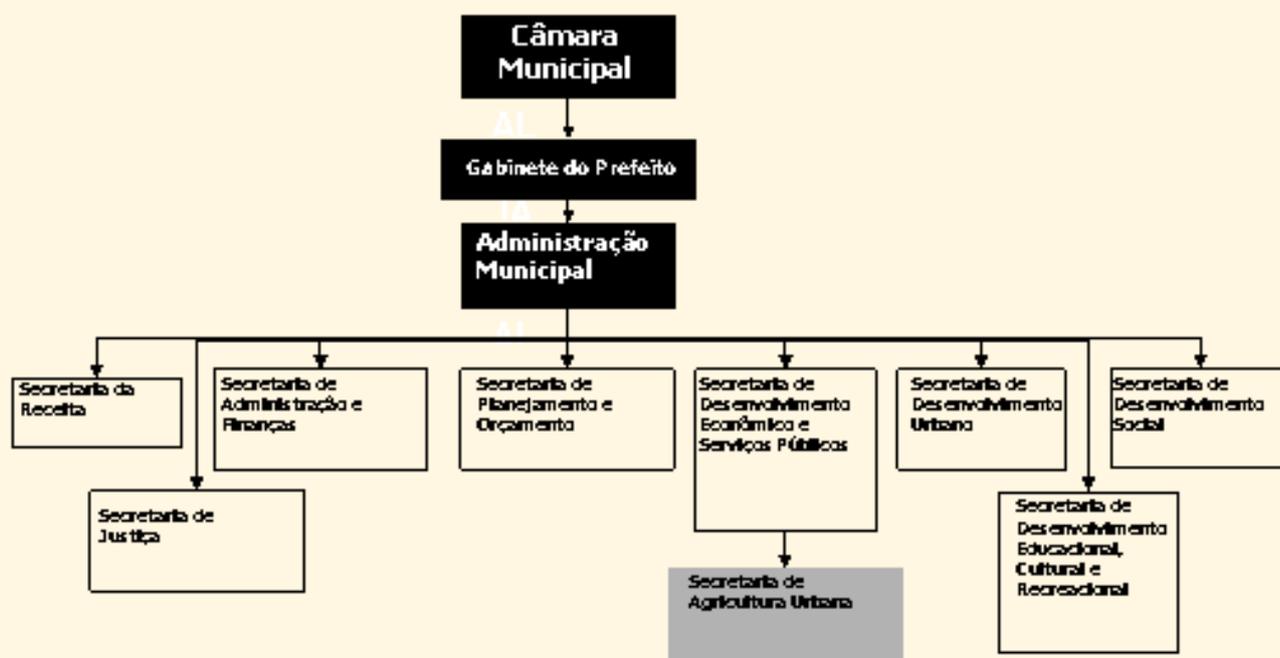
Nesse processo, as autoridades tornaram-se cada vez mais convencidas do importante papel que a agricultura urbana pode desempenhar no desenvolvimento sustentável das cidades.

As lições aprendidas também alcançaram outros atores importantes do município. Foram organizados encontros com o Comitê de Usuários da Água para Irrigação, cujos resultados incluíram o fornecimento de treinamento para técnicos de produção agrícola e a organização de escolas de campo para agricultores, com 26 produtores envolvidos como instrutores.

Criação de uma unidade de agricultura urbana

Antes que essas atividades fossem implementadas, a prefeitura não estava consciente das realidades dos produtores urbanos, já que suas demandas permaneciam desconsideradas. Entretanto, por meio da sensibilização, promoção dos motivos, pesquisas ativas e outros processos de aprendizado, a administração local reconheceu a importância da produção agrícola local e decidiu apoiá-la por meio da criação – no final de 2004 – de uma unidade de agricultura urbana (a Sub-Gerência de Agricultura Urbana) dentro da estrutura organizacional municipal (ver a figura 2).

Figura 2: Organograma da prefeitura de Lurigancho-Chosica em 2004



Essa unidade é um centro de serviços para os produtores agrícolas e para a população local, que promove a ligação entre a produção e o consumo. Usando a abordagem da cadeia produtiva, ela oferece informações para os produtores sobre as oportunidades de treinamento e programas que apóiam a produção e a comercialização no município.

A prefeitura conseguiu reunir um orçamento de US\$ 100.000, com participação da Urban Harvest, para várias atividades.

Os objetivos específicos da unidade de agricultura urbana são:

- intervir no planejamento urbano com novas iniciativas construtivas e com uma legislação a favor do uso produtivo das áreas livres;
- apoiar os produtores na criação de um agro-ecossistema economicamente sustentável e menos dependente de produtos químicos;
- contribuir para a produção de rendas maiores por meio de práticas agrícolas melhoradas e diversificação da produção.

O plano de ação da unidade de agricultura urbana de Lurigancho-Chosica é semelhante ao da seção de agricultura urbana de Villa Maria del Triunfo, e envolve:

- 1) o desenvolvimento das capacidades dos produtores urbanos e de outros atores municipais;
- 2) a promoção do desenvolvimento produtivo; e
- 3) o estímulo a parcerias estratégicas destinadas a integrar a agricultura urbana no planejamento físico e zoneamento do uso do solo, promovendo a integração social com atenção às questões de gênero.

Os gerentes dessa unidade foram treinados com apoio do IPES. Isso ajudou a complementar sua experiência prática em administração municipal com conhecimentos específicos sobre agricultura urbana e destacou a necessidade de elaborar uma estratégia para o desenvolvimento dessa atividade. O esforço fez parte de um processo de aprendizado mútuo por parte das equipes da unidade e da Urban Harvest.

Integração na agenda municipal

Após o treinamento, e com apoio do programa da Urban Harvest, o escritório municipal de agricultura urbana começou a desenvolver um processo participativo para fortalecer o setor. Esse processo integrou todos os atores municipais, incluindo os produtores, os consumidores, os administradores públicos e ONGs, entre outros.

Esse processo de trabalho participativo e dinâmico permite à prefeitura adaptar sua estrutura de acordo com as necessidades da população. Ele levou à criação de uma série de normas e posturas em apoio à agricultura urbana. Até esta data, três iniciativas foram promulgadas: 1) a criação de uma Unidade Municipal de Agricultura Urbana para o município de Lurigancho-Chosica e a cidade de Santa Maria de Huachipa, que já foi aprovada; 2) o estabelecimento de um acordo de “sem serviços urbanos, sem taxa de agricultura urbana”, de modo que os produtores que não recebem serviços urbanos de saneamento, drenagem, e coleta de lixo continuem pagando taxas correspondentes ao meio rural, já aprovada; e 3) a regularização do manejo do lixo de restaurantes para a alimentação de porcos (atualmente sendo revista).

Diálogo e identificação de necessidades

Um dos primeiros passos do plano de gestão municipal foi a criação de fóruns para possibilitar a comunicação constante entre os gerentes de sub-unidades, produtores e instituições locais de modo a otimizar a capacidade e o potencial dos gerentes, e também assegurar o treinamento contínuo, gerar contribuições e encorajar a transparência. Tudo isso contribuirá para a criação de um programa sólido para o benefício dos agricultores.

Uma identificação participativa das necessidades dos produtores foi realizada com o Comitê de Usuários de Água para Irrigação do Rio Rimac, representantes dos produtores e autoridades municipais.

Esses encontros produziram um maior conhecimento mútuo entre os vários interessados e os seguintes resultados:

- 1) a identificação dos problemas atuais e das necessidades reais dos agricultores da região;
- 2) uma análise dos pontos fortes e fracos da agricultura urbana no município;
- 3) uma tipologia dos agricultores urbanos;
- 4) a criação de um plano estratégico que irá orientar um plano de ação;
- 5) a implementação do programa de agricultura urbana existente.

As informações geradas foram processadas usando um Sistema de Informação Geográfica (SIG) de modo a formar uma análise espacial do ecossistema urbano e da gestão dos recursos naturais. Isso levou a novas propostas para o planejamento físico do território.

Uma estratégia de desenvolvimento

Baseada nos resultados do estudo de diagnóstico e do processo de aprendizado social, a unidade de agricultura urbana criou uma equipe local formada por representantes da população local (produtores com terra, produtores sem terra de alimentos), técnicos da Urban Harvest e um representante de uma ONG atuante na área, que, juntamente com os técnicos municipais, começaram a formular um plano de ação para a unidade para os próximos anos.

A idéia é desenvolver mais a agricultura urbana no município, incorporando as propostas dos grupos afetados na política municipal. Essas propostas cobrem questões como o acesso à terra, a sua posse, o acesso à água e sua qualidade, investimentos e financiamentos (microcréditos), o fortalecimento dos canais de comercialização e processamento, a conservação ambiental, o tratamento do lixo orgânico e a qualidade dos produtos agrícolas.

A estratégia inicial foi apresentada à Câmara Municipal para discussão.

Entre os próximos passos, destaca-se a organização de uma série de oficinas participativas nas quais a estratégia será compartilhada com vários setores da população local para novas modificações e aperfeiçoamentos.

Com esse processo de formação de consensos, espera-se que as atividades da unidade correspondam às reais necessidades da população.

Conclusões

Elevar a consciência entre os tomadores de decisões e outros envolvidos sobre o potencial da agricultura urbana no alívio à fome e à pobreza é uma atividade fundamental para promover políticas favoráveis à atividade. Isso pode ser realizado por meio de seminários locais que apresentem experiências de agricultura urbana (de outras cidades do país ou do exterior), intercâmbio de visitas, intercâmbios técnicos etc.

Também é importante elevar a consciência entre os tomadores de decisões sobre a situação atual da agricultura urbana local e de seus produtores. O diálogo com os agricultores locais e a sua participação nas atividades mencionadas são necessários para expor as falhas e buscar soluções em conjunto.

Embora o processo de elevação da consciência seja custoso e requeira tempo e esforço por parte dos promotores, é uma atividade decisiva para a formulação de uma política de agricultura urbana no nível municipal.

É portanto essencial institucionalizar a agricultura urbana incorporando-a no marco normativo das cidades (como em seus planos de desenvolvimento), por meio de políticas específicas e marcos legais (leis, decretos, ordenanças, normas e posturas municipais) para a agricultura urbana que facilitem e regulem a sua prática e/ou por meio da criação de estruturas municipais (unidades, departamentos, etc.) de modo a operacionalizar o desenvolvimento de atividades concretas que a promovam.

Igualmente importante é o fortalecimento das capacidades organizacional, gerencial, técnica e de trabalho em rede dos produtores urbanos. Uma organização consolidada e forte está mais preparada para lidar com a eventual retirada de apoio por parte das autoridades municipais.

Embora nada garanta o sucesso das atividades de agricultura urbana, essas considerações foram apresentadas com a esperança de contribuir para a sua sustentabilidade para além de qualquer administração municipal em particular.

Notas

A região metropolitana de Lima tem 42 municípios, cada um deles dispendo de um prefeito e de uma Câmara Municipal.

- 1) O CGIAR é uma coalizão global de governos, organizações multilaterais, e fundações privadas que trabalha para promover a segurança alimentar, a erradicação da pobreza e a gestão segura dos recursos naturais nos países em desenvolvimento.
- 2) O prefeito aqui referido é o Dr. Washington Ipenza Pacheco, eleito democraticamente pelos moradores da Villa Maria del Triunfo para os períodos 1996-1998, 1999-2002, e 2003-2006.
- 3) Esses eventos foram organizados pelo IPES em parceria com o Programa de Gestão Urbana da ONU/Habitat.

Referências

- Arce, B. and Prain G. 2005. La agricultura urbana como un componente económico familiar y su inserción en la gestión municipal: la experiencia del proyecto: “Agricultores en la Ciudad”, Lima, Peru. Documento apresentado durante a IV assembléia geral da Rede Latino-americana de Pesquisa em Agricultura Urbana (Rede AGUILA) no seminário: Construindo cidades sustentáveis com a Agricultura Urbana e Periurbana), de 28 a 30 de abril de 2005, no México.
- FONCODES. 2000. Poverty Map of the National Social Welfare and Development Fund of Peru. Peru.
- INEI. 1993. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional de 1993.
- Merzthal, G. e Barriga R. 2006. Combate a la pobreza e inclusión social a través agricultura urbana en Villa María del Triunfo: la importancia del diseño, planificación e implementación participativa y multi-actoral. Documento preparado para o III Fórum Mundial Urbano, Vancouver 2006.
- Prefeitura de Villa Maria del Triunfo, DESCO, FOVIDA, IPES, SEDES. 2005. Plano Participativo de Desenvolvimento Urbano.

As diretrizes políticas para a agricultura urbana em Beijing: um marco

CAI Jianming - caijm@igsnr.ac.cn

YUAN Hong, JIANG Fang, LIU Shenghe e YANG Zhenshan

Fotos: Lu Mingwei

Este texto apresenta os principais pontos das diretrizes políticas para o desenvolvimento da agricultura urbana em Beijing. Essas diretrizes estão atualmente aguardando a aprovação final de parte do Congresso Popular de Beijing e serão um marco importante no desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana na cidade de Beijing para as próximas décadas.

Cobrindo uma área de 16.808 km², o município de Beijing está dividido em 16 distritos e dois condados. Em 2004, a população superava 14,5 milhões de habitantes, dos quais 3,2 milhões viviam nas áreas periurbanas. Milhões de pessoas migraram para Beijing em busca de emprego e segurança econômica. Atualmente, há mais de 4 milhões de migrantes vivendo na cidade (sem o status de cidadão registrado de Beijing).

Novas áreas residenciais e comerciais vêm empurrando os limites urbanos para as áreas periféricas, causando uma grande redução das terras agrícolas nas áreas periurbanas (cerca de 40.600 hectares a menos apenas no período entre 1986 e 1995).

Mudando a visão das funções da agricultura urbana e periurbana em Beijing

Até recentemente, a política de Beijing com relação ao uso das terras agrícolas estava focada inteiramente na produção de grãos (principalmente arroz). No final da década de 80 e início da de 90 do século passado, várias medidas foram adotadas para reduzir a redução das áreas agrícolas (especialmente das mais aptas para a agricultura) no município de Beijing, incluindo os “Regulamentos para proteção das áreas agrícolas básicas”, editados em 1994, e a criação de uma Agência de Gestão das Terras, em 1995. O plantio de árvores (p.ex.: ao longo das auto-estradas) e a criação de zonas urbanas e periurbanas com funções ecológicas também receberam mais atenção.



Empreendedores de agroturismo recebem diploma por suas iniciativas.

O governo municipal de Beijing adotou o desenvolvimento sustentável como sua principal estratégia a partir de 1995.

Ele também incluiu (extra-oficialmente) a agricultura urbana (multifuncional) em sua política de uso do solo, já que todas as terras em Beijing obedecem a um zoneamento no qual são previstas suas funções específicas, como produção de grãos, agro-turismo, proteção ecológica, processamento de alimentos etc.

A Política de Uso do Solo, de 1995, baseia-se na convicção de que a terra agrícola dentro e ao redor da cidade não pode ser protegida de modo efetivo pelo governo local a não ser que seu retorno econômico seja comparável e competitivo com outros usos do solo urbano. O melhoramento do valor do uso da terra agrícola dentro e ao redor de Beijing, portanto, tornou-se um objetivo prioritário da administração do município e dos distritos de Beijing, estimulando mudanças na estrutura da produção agrícola e promovendo outras funções da agricultura periurbana, como o agro-turismo e a gestão ambiental.

Um elemento básico do esforço da cidade para desenvolver a agricultura periurbana é o “Programa 2-2-1 de Ação para Agricultura Urbana”, um plano abrangente iniciado pela prefeitura de Beijing em abril de 2004 que:

- analisa a demanda do mercado;
- fortalece o desenvolvimento e o gerenciamento dos recursos agrícolas;
- mobiliza investimentos para a agricultura e oferece crédito aos produtores;
- reforça a cooperação entre os produtores;
- estimula o desenvolvimento das tecnologias agrícolas e mantém um centro de informações como uma plataforma para compartilhar tecnologias e experiências;
- apóia agroempresas e institui marcas comerciais, certifica os produtos e estimula a comercialização;
- apóia a agricultura em estufa e introduz novas variedades e sementes.

Como resultado, a produtividade da terra agrícola na periferia de Beijing aumentou e a produção tradicional (principalmente de grãos) foi gradualmente substituída por sistemas mais intensivos, muitas vezes ligados a agroempresas que incluem o processamento e a comercialização (hortaliças, ervas medicinais, produtos animais, flores, mudas de árvores, plantas ornamentais em vasos etc.).

Outras funções das áreas periurbanas de Beijing também se tornaram mais importantes. Por exemplo, o agro-turismo fez grandes progressos na última década e hoje gera novas oportunidades de renda para os produtores. A agricultura também desempenha crescentemente um papel no melhoramento ambiental (reverdecimento urbano, redução da poeira e do calor pela presença de árvores, gestão da água, reciclagem dos resíduos urbanos etc.). Mais recentemente, o papel da agricultura periurbana no melhoramento da segurança social e geração de renda e emprego, especialmente para os migrantes pobres, também tem recebido atenção crescente.

O programa RUAF, através de seu parceiro regional IGSNRR, deu apoio ao projeto e à implementação do Programa 2-2-1 por meio de treinamento, análise situacional, planejamento multi-atorial de ações e monitoramento das atividades.

Várias lições foram aprendidas com esse programa nos últimos dois anos:

- A agricultura urbana precisa ser integrada plenamente no planejamento urbano;
- A participação popular é importante e precisa ser estimulada. Muitas decisões requerem o envolvimento da população, por que os interesses apenas dos produtores não têm sido suficientemente considerados;
- Existe uma carência de investimentos para a agricultura urbana. Essa é a queixa mais freqüente dos envolvidos na atividade;
- É preciso pesquisar mais os impactos da agricultura urbana, e suas necessidades para se desenvolver melhor precisam ser monitoradas de perto;
- Existe muita duplicação de projetos, p.ex.: redundância de equipamentos de agro-turismo na mesma área;

- É preciso estimular a colaboração entre as agroempresas e os produtores independentes (incluindo os migrantes).

As diretrizes para a agricultura urbana de Beijing (minuta, 2006)

Baseando-se nas experiências adquiridas com o programa 2-2-1, a Agência Agrícola de Beijing, com assistência do programa internacional do RUAFA (através de seu parceiro regional IGSNRR) e da Associação de Agro-Turismo de Beijing, preparou uma minuta das Diretrizes para a Política de Agricultura Urbana de Beijing, que foi submetida à Câmara, mais recentemente, como projeto de Decreto Municipal.

Essas diretrizes contêm as visões do governo municipal sobre o desenvolvimento abrangente da agricultura nas áreas periurbanas da cidade, considerando seu caráter multifuncional. Por meio do desenvolvimento da agricultura urbana, a política busca melhorar a economia urbana e periurbana, melhorar a renda dos produtores urbanos, gerar emprego, reforçar a segurança social, e melhorar o meio ambiente. Todos esses fatores irão contribuir para o objetivo de criar uma cidade mais sustentável.

O governo municipal está propondo um plano em dois estágios. O primeiro é modernizar a agricultura local nos próximos 3 a 5 anos, diversificando os diferentes tipos de produção especializada, modernizando as instalações e equipamentos, melhorando os processos de produção e modernizando o gerenciamento (incluindo a rotulagem dos produtos). O segundo estágio, para os 5 a 10 anos seguintes, é buscar um sistema de agricultura urbana que esteja integrado ao desenvolvimento sustentável da cidade.

Princípios básicos

Os princípios da nova política de desenvolvimento da agricultura urbana podem ser resumidos do seguinte modo:

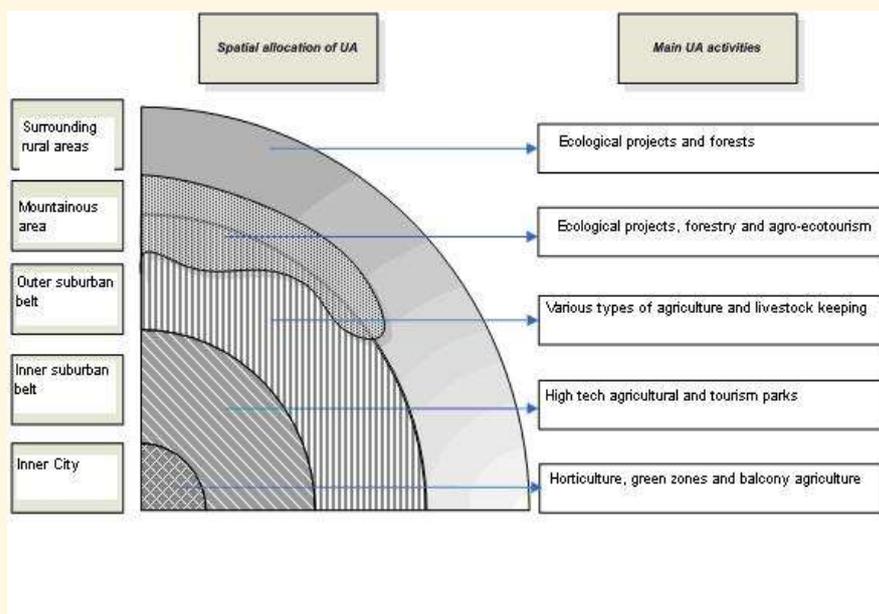
- Ligar as condições locais ao plano-diretor de Beijing. O desenvolvimento da agricultura urbana em cada distrito ou condado de Beijing deve respeitar as exigências do plano-diretor bem como considerar as características específicas da situação local.
- Orientação para o mercado. A produção e a gestão agrícolas, e a produção das agroindústrias devem seguir mais estritamente as demandas do mercado por produtos e outros serviços agrícolas (considerando-se os mercados regional, nacional e internacional).
- Uso eficiente dos recursos. A introdução e o uso de novas tecnologias agrícolas devem ser orientados para a utilização mais eficiente dos recursos (principalmente da água e da terra disponíveis).
- Integração da produção agrícola com serviços ambientais e sociais. Os benefícios sociais e ambientais da agricultura urbana são tão importantes quanto os seus ganhos econômicos para o desenvolvimento sustentável da cidade. O desenvolvimento da função produtiva deve ser combinado com o desenvolvimento das funções sociais e ambientais para poder contribuir efetivamente para a evolução sustentável da cidade de Beijing.
- Cooperação e diversidade nos diferentes níveis. A cooperação é necessária e será facilitada nos níveis distrital, municipal e regional, e as diferenças entre os recursos agrícolas e as condições socioeconômicas verificadas nos vários locais serão levadas em consideração.

A implementação das diretrizes políticas sobre agricultura urbana será focada principalmente em três aspectos: localização espacial; implementação de programas de apoio; e financiamento para a agricultura urbana.

Localização espacial

A estrutura espacial de Beijing tem uma configuração concêntrica.

Vários cinturões (ou seja, o núcleo urbano interno, o cinturão suburbano interno, o cinturão suburbano externo, a área montanhosa, e as áreas rurais circundantes) têm diferentes recursos para a prática da agricultura, como terra e água, que levaram ao desenvolvimento de diferentes tipos de agricultura e outras atividades.



A Política de Beijing para Agricultura Urbana identifica uma estratégia específica para o desenvolvimento das atividades em cada zona.

Programas de implementação

Além disso, vários programas serão desenvolvidos em cada cinturão (ver tabela 1) para ligar o desenvolvimento da agricultura urbana com os vários objetivos do desenvolvimento integrado da cidade.

Tabela 1: Programas de implementação e objetivos políticos relacionados

Objetivo	Programas
	Ajustamento da estrutura agrícola-industrial
	Construção de instalações agrícolas
	Melhoramento da segurança alimentar
	Melhoramento do gerenciamento industrial e operacional da agricultura
	Ampliação do mercado agrícola
Construção rural	Estabelecimento de um sistema de serviços de agro-tecnologia e melhoramento dos serviços públicos nas áreas periurbanas.
	Melhoramento da infraestrutura de ICT nas áreas periurbanas
Desenvolvimento urbano	Melhoramento das funções sociais da agricultura urbana
	Fortalecimento das funções ecológicas da agricultura urbana

A modernização do setor agrícola será estimulada pelo melhoramento da infraestrutura básica, construção de instalações agrícolas, e desenvolvimento da capacidade humana, e inclui a construção de estufas, sistemas de irrigação etc. e a promoção de novos tipos de energia, como a eólica e a biomassa.

A presença da infraestrutura e dos mercados urbanos são importantes e as empresas agrícolas urbanas de Beijing serão estimuladas a explorar amplamente os mercados existentes e futuros, estabelecer sistemas agro-logísticos e agregar valor aos produtos usando novas tecnologias agrícolas.

Os setores básicos terão prioridade, como a produção e distribuição de sementes, a produção de artigos locais especializados, o agro-processamento e o agro-ecoturismo.

As várias funções da agricultura urbana serão totalmente aproveitadas. As atividades para melhorar as funções ecológicas incluem o plantio de árvores no núcleo central da cidade, a construção de zonas verdes nas áreas do cinturão suburbano interno, a recuperação de áreas degradadas e abandonadas, a redução da contaminação agrícola e a preservação da vegetação nas áreas montanhosas.



Agroturistas colhem cerejas num pomar em Sijiqing, no distrito de Haidian district, Beijing.

O desenvolvimento de regulamentos para a proteção ambiental das regiões vulneráveis deverá proteger as áreas com especial interesse ambiental.

As funções sociais serão estimuladas fornecendo-se treinamento e troca de experiências entre as comunidades periurbanas e a participação dos moradores na tomada de decisões.

As associações agrícolas são vistas como instrumentos importantes para melhorar a inclusão dos migrantes e pequenos produtores nesse processo, e para ligá-los às agroempresas, ONGs e aos governos locais.

Financiamento

Beijing irá adotar as seguintes políticas para financiar o desenvolvimento da agricultura urbana:

- Várias fontes de possíveis investimentos serão exploradas e estimuladas, como os orçamentos fiscais dos governos locais e municipais, investimentos empresariais, vários tipos de empréstimos bancários e investimentos estrangeiros.
- Os governos locais irão facilitar a disponibilidade e a implementação de tecnologias agrícolas críticas e avançadas.
- Os governos deverão garantir a infraestrutura e instalações básicas, como água, eletricidade e transporte.

Planejamento e monitoramento

Para implementar e monitorar essas diretrizes políticas, as seguintes medidas serão tomadas:

- Acelerar o processo de planejamento para a agricultura urbana será a principal tarefa para as agências governamentais com interfaces para o setor. Para alcançar esse objetivo, serão necessárias uma colaboração ativa e maior coordenação entre os vários departamentos e seus técnicos.
- Um ambiente favorável será criado para o desenvolvimento posterior da agricultura urbana, envolvendo os produtores e consumidores no processo por meio da aplicação de abordagens multi-atorais para o planejamento e o monitoramento do projeto.
- Os governos locais irão fortalecer o monitoramento e a gestão da implementação dessas atividades, e será criado um sistema de avaliação de impactos. A participação e a auto-avaliação dos vários atores sociais e institucionais são partes indispensáveis desse sistema.

Conclusões

A agricultura urbana já provou ser uma força poderosa para o desenvolvimento em Beijing. Ela melhorou o padrão de vida de seus habitantes ao gerar emprego e renda para os produtores urbanos – moradores ou migrantes. Ela promove a coesão social ao envolver os moradores no processo de planejamento urbano, mantém os espaços verdes urbanos e controla a expansão da malha construída. Ela encoraja o manejo apropriado e a reciclagem dos recursos hídricos e dos resíduos orgânicos urbanos.

As novas diretrizes políticas irão estimular o futuro desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana em Beijing como uma parte integral de sua estratégia de desenvolvimento sustentável. A aprovação dessas diretrizes será um marco importante no desenvolvimento da agricultura urbana em Beijing.

Referências

- Beijing Bureau of Land and Housing Management, 1997, Land resources in Beijing
- Beijing Municipal Bureau of Statistics, 2004, Beijing Statistical Yearbook 2004, China Statistics Press
- Beijing Urban Agriculture Development Policy Guidelines (Minuta), 2006
- Yang Zhenshan, 2005, Enterprise-based urban agriculture development in Peri-urban Beijing (tese de mestrado), Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research
- Research Team, 2005, Study on Land use Strategy in Beijing, Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research

Da conscientização à ação: políticas para a agricultura urbana em Accra

Nelson Obirih-Opareh - nobirih_opareh@yahoo.com

CSIR-STEPRI

Theophilus Otchere Larbi - t.larbi@cgiar.org

IWMI-RUAF

Mais de 40% dos 20 milhões de habitantes de Gana viviam em áreas urbanas em 2000, e a população urbana do país crescia 4% ao ano (GSS, 2000; Cofie e outros, 2003), com algumas cidades crescendo a uma taxa anual de 4,4%. Esse aumento acontece ao mesmo tempo em que a população rural vai envelhecendo e a produtividade agrícola nas áreas rurais vai decaindo. Como resultado, um número crescente de moradores urbanos tem recorrido à agricultura urbana, usando águas servidas e áreas baldias para produzir alimentos. Essas atividades contribuem para o abastecimento alimentar, criação de emprego e suporte aos meios de vida em Accra.

Muitos domicílios em Accra têm pequenas hortas nos quintais, onde os moradores cultivam alimentos (principalmente hortaliças) ou criam pequenos animais para o consumo doméstico. Até 80% das hortaliças (especialmente alface e cebola) consumidas em Accra são produzidas dentro da própria cidade, e pesquisas revelaram que cerca de 200.000 moradores urbanos beneficiam-se dessa produção diariamente (Cofie e outros, 2005). Além disso, esse tipo de agricultura garante a sobrevivência de produtores e de mulheres vendedoras de hortaliças cuja renda encontra-se abaixo da linha de pobreza estabelecida pelos Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio (ODMs).

Discussão sobre o programa de agricultura urbana na Câmara Metropolitana de Accra.



Porém, a agricultura urbana enfrenta muitos desafios, incluindo o de ser um setor negligenciado apesar de seu papel crucial para as cidades. A agricultura urbana requer terra e água.

Esses dois fatores são recursos escassos na cidade. Retornos econômicos mais altos por meio de outros usos do solo levaram à redução dos locais disponíveis para a agricultura e expulsaram os agricultores de muitas áreas.

Para promover a agricultura urbana, a Câmara Municipal de Accra (CMA) precisa votar uma legislação favorável, em vez de produzir apenas decretos proibitivos. É nesse contexto que o papel das políticas para agricultura urbana está sendo avaliado.

O programa RUAF-CFF, coordenado pelo IWMI-Gana, começou a colaborar em 2004 com vários atores de Accra envolvidos com a questão da agricultura urbana.

Uma série de atividades foi realizada seguindo um “Processo Multi-atorial para Formulação de Política e Planejamento de Ações” pelo RUAf-IWMI e pelo Grupo de Trabalho de Accra. Um projeto-piloto, chamado “Promovendo a Educação Pública e o Apoio Político para a Agricultura Urbana e Periurbana em Accra”, foi criado, buscando facilitar a revisão e a modificação das leis e normas locais sobre agricultura urbana.

Planejamento de ações pela equipe de Accra.



Ele também busca criar mais consciência sobre os benefícios da agricultura urbana, como minimizar os riscos e promover meios para aumentar a segurança alimentar na cidade. Como parte desse projeto, uma visita de estudos a Kampala foi organizada por dois membros importantes da Câmara Municipal de Accra: Evelyn Doku, diretora metropolitana para Alimentação e Agricultura, e Nii Annan, presidente da Câmara. O objetivo da visita de estudos foi aprender com as experiências de Kampala na revisão do marco legal relacionado à agricultura urbana e no desenvolvimento de um novo, mais apropriado ao desenvolvimento dessa atividade.

Todas essas iniciativas tinham o objetivo de aprofundar o conhecimento e a compreensão dos atores-chave sobre a importância da agricultura urbana no desenvolvimento econômico urbano, bem como estimular os integrantes da Assembleia Metropolitana de Accra e das Câmaras Municipais filiadas a incluírem a agricultura urbana em seus planos estratégicos de ação. Por exemplo, durante um fórum multi-atorial e um seminário sobre políticas organizados pelo RUAf-IWMI, integrantes da Assembleia Metropolitana de Accra, e das Câmaras Municipais de Ga West, de Ga East e de Tema, bem como representantes do Ministério da Alimentação e da Agricultura, da FAO e de agências doadoras e ONGs, foram convidados a compartilhar idéias sobre como fazer a agricultura urbana tornar-se um componente essencial da agenda de desenvolvimento das cidades. Winnie Makumbi, da Câmara Municipal de Kampala, esteve presente como convidada especial para descrever as experiências de Kampala aos participantes do seminário sobre políticas.

Em ambos os eventos, houve um consenso geral sobre a necessidade de promover o desenvolvimento da agricultura urbana na cidade. Algumas das principais idéias e estratégias de implementação estão incorporadas nas recomendações a seguir. O efeito dessa colaboração com os administradores e formuladores de políticas na AMA e outras autoridades municipais está produzindo resultados positivos. A AMA iniciou a revisão de sua legislação para torná-la favorável à agricultura urbana. Existem indícios de que as Câmaras Municipais a seguirão. A consciência pública em geral sobre agricultura urbana também foi aumentada.

Esse documento baseia-se no estudo exploratório que foi realizado no estágio inicial do programa RUAf-CFF em 2005 e 2006, no qual os autores estiveram envolvidos.

Como parte desse estudo, a legislação da AMA e outros documentos oficiais foram revistos. Os resultados e a situação atual das atividades visando promover a agricultura urbana são descritos a seguir.

Legislação metropolitana relacionada à agricultura

- Legislação sobre permissão de vendedores ambulantes 1995; 9
- Legislação de controle de suínos, bovinos, ovinos e caprinos 1995; 1 (2)
- Legislação de controle de galináceos em moradias 1995
- Legislação sobre cultivo e venda de produtos agrícolas 1995
- Legislação de controle de cães 1995
- Algumas seções da Legislação de mercados públicos 1995

Uma revisão das seções relevantes da legislação da Assembléia Metropolitana de Accra de 1995 mostrou claramente que a AMA reconhece a existência da agricultura urbana dentro de sua área de jurisdição. Entretanto, essa legislação é marcadamente restritiva. Por exemplo, as normas sobre criação de suínos, bovinos, ovinos e caprinos afirmam que a criação desses animais dentro da área metropolitana de Accra exige uma autorização expressa da AMA, que inclui ainda a cobrança de uma taxa. O número de cabras ou ovelhas que pode ser mantido em um domicílio não pode superar 10 cabeças. Nenhuma pessoa pode manter vacas ou porcos em seu domicílio a não ser em áreas específicas baseadas em uma solicitação aprovada pela AMA.

Semelhantemente, a legislação sobre a criação de frangos em moradias também afirma que “o número de galináceos mantidos em moradias dentro da área administrativa da AMA não pode superar 200 aves”. De acordo com a legislação sobre cultivo e venda de produtos agrícolas, “os moradores não podem cultivar nada, exceto em sua própria área, a não ser que estejam registrados previamente junto à Secretaria de Saúde, fornecendo nome, endereço e a descrição do local onde a safra é cultivada. Nenhum plantio pode ser irrigado ou regado usando-se efluentes de valas ou águas superficiais drenadas das ruas. Também nenhum produto agrícola pode ser vendido, oferecido ou disposto para venda em qualquer outro lugar que não um mercado, loja ou quiosque.”

A legislação da AMA exige portanto que o produtor urbano se registre junto à Assembléia Metropolitana, e observe algumas restrições com relação ao tamanho permitido de sua área de operação, o tipo de cultivo que pode plantar, o tipo de água que pode usar, o número de aves, cabras, ovelhas etc. que pode criar em sua moradia, e o local onde pode criar gado bovino ou suíno. Na prática, porém, quase nenhuma dessas atividades é registrada, nem atende às normas municipais que a regulam. A principal motivação de quase todas as normas da AMA para a agricultura urbana é proteger a saúde pública e a segurança alimentar bem como resguardar condições sanitárias apropriadas no ambiente urbano. A percepção que antes predominava era de que as práticas de agricultura urbana comprometem a saúde pública e a segurança alimentar, e que leis proibitivas e restritivas contra ela eram a melhor opção.

Esta escola de pensamento via a maioria das atividades agrícolas como empreendimentos que deveriam restringir-se às áreas rurais, longe das cidades.

As autoridades urbanas em Gana concentravam-se mais na coleta de taxas urbanas e no saneamento, ainda que sem sucesso, preferindo excluir a agricultura urbana.

O fato de a AMA ter uma Unidade Distrital de Desenvolvimento Agrícola, com recursos orçamentários, significa que as autoridades reconhecem a importância das atividades agrícolas na área metropolitana.



Equipe de Accra planejando iniciativas.

Porém essa percepção não está plenamente traduzida em apoio legislativo concreto para o desenvolvimento da agricultura urbana na cidade. Agora o plano de ação busca formar uma força-tarefa para rever essa legislação e desenvolver um documento a ser submetido à Assembléia.

A agricultura urbana não aparece de modo proeminente em nenhum dos projetos e programas revistos (nem a curto, médio ou longo prazo) da AMA. Há, porém, algum sinal de mudança na proposta para integrá-la no plano que está atualmente sendo elaborado. Também não existe nenhuma área claramente definida (zoneamento) reservada para a agricultura urbana. A maior parte dos lotes onde a agricultura é praticada pertence a instituições (principalmente o Conselho de Pesquisa Científica e Industrial, o Burma Camp e a Universidade de Gana). Isso coloca em risco a sustentabilidade da agricultura urbana nesses locais, já que essas instituições podem vir a precisar dessas áreas, mais cedo ou mais tarde, para outros fins que não a produção de alimentos. O alto valor da terra para outros usos agravou a situação. Em um nível político mais alto, um Projeto de Administração do Solo foi iniciado para desenvolver políticas sobre a criação de bancos de terra (?) para o desenvolvimento agrícola e investimentos no setor.

Recomendações de políticas

A agricultura urbana contribui imensamente para o desenvolvimento socioeconômico da cidade, particularmente em termos de emprego, geração de renda, redução da pobreza e segurança alimentar. Para capacitar a agricultura urbana a desempenhar um papel mais significativo, as políticas que são hostis ao seu desenvolvimento sustentável estão sendo revistas para estimular as práticas agrícolas que garantam a saúde pública e a segurança alimentar. A AMA, a MOFA, e o RUAF-CFF, por meio do IWMI-Gana e de suas parceiras (o CSIR, o Departamento Metropolitano de Saúde Pública e a Universidade de Gana) e outros atores-chave incluindo ONGs e agências doadoras, estão atualmente promovendo pesquisas e colaboração para viabilizar o uso seguro das águas servidas na irrigação, criar maior consciência e educar continuamente o público com relação ao manuseio seguro dos produtos. Em todas essas áreas, precisa-se de mais educação do público e de políticas de apoio.

A seguir são descritas algumas ações que estão sendo implementadas pelo Grupo de Trabalho de Agricultura Urbana e Periurbana em Accra, para integrar a agricultura urbana na agenda de desenvolvimento da AMA:

- Os atores mais relevantes foram convidados para participar de um grupo de trabalho para desenvolver um documento abrangente sobre a política voltada para a agricultura urbana em Accra, e formular estratégias para melhorar a produção, a renda e a qualidade de vida dos agricultores, e a sua contribuição para a agricultura nacional. O RUAF-IWMI, com seus parceiros e por meio do MPAP, busca alcançar esses objetivos em seu Plano de Ação.
- O Grupo de Trabalho de Agricultura Urbana e Periurbana em Accra planejou uma série de programas de conscientização para educar o público em geral sobre a importância da agricultura na cidade. Ele espera aumentar continuamente a percepção pública sobre segurança alimentar, incluindo como tratar os produtos da agricultura urbana antes de consumi-los. A mídia foi identificada como um recurso importante e foi convidada a projetar e implementar programas de conscientização para promover a agricultura urbana na cidade.
- A agricultura urbana não está totalmente integrada nas políticas de desenvolvimento microeconômico, incluindo os programas da 2a. Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza em Gana. Sua integração no nível da AMA apresenta um ponto de entrada adequado para a redução da pobreza no âmbito metropolitano.
- O governo, por meio das Câmaras Municipais e do Ministério da Alimentação e da Agricultura, deveria alocar mais recursos para promover e melhorar a produção da agricultura urbana.
- O acesso à terra e à água é crucial para o sucesso da agricultura urbana. A política de uso do solo tem portanto um grande impacto sobre a atividade. A demanda por terra ultrapassa em muito a sua disponibilidade. A alocação da terra no espaço urbano não deve basear-se apenas nos determinantes econômicos de seu uso. A Assembléia Metropolitana de Accra deveria fornecer terras para a agricultura urbana, em vez de levar os desesperados produtores recorrerem ao uso de “cinturões verdes” que não estão aptos para a produção agrícola. O RUAF-IWMI realizou um mapeamento do uso do solo na região metropolitana de Accra (2005) e planeja fornecer atualizações periódicas dos mapas de modo a apoiar os processos de decisão participativos nesse sentido.
- As políticas de agricultura urbana devem reconhecer e abordar as diferenças e injustiças de gênero e as diferenciações de gênero na mão-de-obra (quem faz o quê na agricultura urbana?; quem tem acesso a quais recursos?; quem controla o quê?).
- O monitoramento participativo e a avaliação das atividades dos produtores urbanos precisam ser implementados, para avaliar sua adequação à legislação municipal, recolher e divulgar as melhores práticas e identificar seus problemas e desafios.
- Os produtores estão recebendo informações sobre as boas práticas agrícolas e contam com assistência de serviços de extensão para ajudá-los a evitar conflitos com outros moradores, enquanto melhoram a sua produtividade e a qualidade de seus produtos. Isso deverá levar à

remoção de algumas percepções negativas que o público tem com relação à agricultura urbana. Isso é particularmente verdade com relação às preocupações quanto ao uso de águas servidas poluídas e seus efeitos na segurança alimentar e na saúde pública. Os criadores de animais estão sendo treinados em práticas de confinamento que não permitem aos animais (incluindo cabras, ovelhas, porcos e vacas) perambular pelas ruas. Esse apoio também inclui informações sobre manipulação melhorada após a colheita, como instalações de armazenamento e estratégias de comercialização para reduzir a contaminação e perdas, e informações sobre saneamento ambiental e higiene pessoal para reduzir os riscos para a saúde. Onde for possível, os produtores são encorajados a considerar o microprocessamento e outros meios de adicionar valor a seus produtos para aumentar a sua lucratividade.

- Os serviços de extensão providos pelo MoFA precisam ser fortalecidos, e conteúdos específicos para a agricultura urbana devem ser desenvolvidos. O RUAF-IWMI desenvolveu um banco de dados sobre os resultados de suas pesquisas e de outras instituições, e fornece regularmente atualizações aos interessados. O programa também espera desenvolver materiais de extensão técnica (cartazes, folhetos) sobre algumas das tecnologias para distribuição aos produtores. Demonstrações de campo e visitas de estudo também estão planejadas para facilitar a extensão de conhecimentos para os produtores e praticantes.

Referências

- Local Government Bulletin, (1995), Number 19; Accra Metropolitan Assembly Bye-laws.
- Cofie O O, Kranjac-Berisavljevic G. and, Dreschel P, (2005), The Use of Human Waste for Peri-urban Agriculture in northern Ghana. *Renewable Agriculture and Food Systems*: 20(2) 73-80.
- Cofie O O, Dreschel P, Obuobie E, Danso G, Keraita B, (2003), Environmental Sanitation and Urban Agriculture in Ghana. In Harvey P (ed.) *Towards the Millennium Development Goals: Action for Water and Environmental Sanitation: Proceedings of the 29th WEDC Conference*, Abuja, Nigéria, 9-12.
- Ghana Statistical Service (2000), 2000 Population & Housing Census, Provisional Results, Accra.
- Obirih-Opareh N, Addotey A, (2005), Review and Analysis of Policies on Urban Agriculture in Accra. A Report on Exploratory Study on Urban Agriculture in Accra. As Part of Collaborative Research Under the RUAF CFF Programme. Setembro de 2005, IWMI, Accra, Gana.

Reconhecimento

O estudo exploratório sobre agricultura urbana na Região Metropolitana de Accra foi conduzido por quatro equipes, que conduziram (respectivamente): (i) um levantamento da agricultura urbana; (ii) análise dos atores; (iii) mapeamento do uso do solo; e (iv) revisão e análise das políticas relacionadas com agricultura urbana.

A política de agricultura urbana e sua prática em Bulawayo

Takawira Mubvami - tmubvami@mdpafrika.org.zw

Fotos: MDP

Bulawayo é a segunda maior cidade do Zimbábue. Antigo centro industrial do país, hoje a cidade perdeu a maioria de suas principais indústrias – que fecharam ou se mudaram para a capital, Harare. A cidade tornou-se assim uma concentração de pobreza urbana, se comparada com Harare. Para ajudar a enfrentar essa situação, desde 1996 vem sendo elaborado um marco político para a agricultura urbana, contando para tanto com o apoio do RUAFA.

Bulawayo está localizada a sudoeste do país, e abriga cerca de 2 milhões de pessoas. A cidade é o centro da região de Matabeleland, que corresponde à parte ocidental do Zimbábue, desde a fronteira com a África do Sul, ao sul, até Victoria Falls, ao norte. A região recebe relativamente pouca chuva. A maior parte da água consumida é extraída de um aquífero chamado Nyamandhlovu.



O prefeito de Bulawayo, Ndabeni Ncube, no fórum com as partes interessadas na formulação da política agrícola da cidade.

A política de agricultura urbana da cidade começou a ser estruturada em 1996, quando a Câmara Municipal reconheceu o fenômeno da produção urbana de alimentos e tomou a decisão de melhorá-la para benefício de seus moradores. A Câmara buscou melhorar a agricultura urbana destinando mais áreas para a atividade e promovendo a produtividade das áreas de modo a não prejudicar o meio ambiente. Em 1998, a Câmara criou uma comissão inter-secretarial encarregada de preparar uma proposta de política para a agricultura urbana na cidade.

A proposta preparada pela comissão foi adotada oficialmente em julho de 2000. No Zimbábue, as políticas adotadas pelo governo central ou por administrações locais costumam influenciar a legislação federal ou as normas municipais, e por isso a importância da política de agricultura urbana de Bulawayo pode ultrapassar os limites do município e influenciar diretrizes aplicadas nacionalmente.

O documento sobre a política de agricultura urbana

O documento preparado pela comissão inter-secretarial e adotado pela Câmara em 2000 denomina-se “Agricultura Urbana em Bulawayo – Questões e uma Proposta de Diretrizes Políticas”. A proposta destaca, em sua primeira seção, as questões básicas para a produção agrícola na cidade em termos de características, tipos de atividades, e problemas encontrados. A segunda seção trata dos objetivos da agricultura na cidade e a última parte reúne propostas e diretrizes políticas.

O documento define a agricultura urbana como “um sistema de uso da terra para fins agrícolas dentro do ambiente urbano, incluindo plantios e criação de animais”. Ele reconhece, portanto, a agricultura urbana em seu sentido mais amplo, e não a limita ao cultivo de safras.

Agricultura urbana ao redor de um poço recuperado em Bulawayo.

A política também reconhece que a agricultura urbana está disseminada na cidade e é um uso importante do solo urbano, com grandes benefícios para os residentes. Reconhece a agricultura urbana como uma atividade econômica que deve ser apoiada e organizada.

Em Bulawayo, bem como no Zimbábue em geral, a agricultura urbana é vista como ilegal ou indesejável, por isso a intenção da política é legalizar a atividade em algumas áreas determinadas dentro da cidade.



Os objetivos mencionados no documento político são: identificar as áreas mais apropriadas e destiná-las a pessoas que precisem prioritariamente trabalhar nelas (i.e. os mais velhos, as mulheres, os jovens); promover a utilização das águas servidas urbanas; apoiar a atividade (com serviços apropriados de extensão técnica, financiamento e avaliação de projetos); e – acima de tudo – garantir que a atividade seja coordenada adequadamente.

Para controlar a prática, o poder municipal deve primeiro aceitá-la formalmente, registrar todos os terrenos usados para esse fim, classificar as atividades agrícolas urbanas e onde elas podem ser praticadas, e reafirmar as leis e normas existentes que proíbem plantios em certos locais, como as margens de estradas e de rios, ou proíbem a criação de animais em lotes residenciais com espaço limitado.

PROJETOS DE AGRICULTURA URBANA

Existem nove áreas de horticultura na cidade que são gerenciadas pelo escritório de serviços sociais da Secretaria de Habitação e Serviços Comunitários. Algumas dessas áreas já existiam antes da política ser aprovada, em 2000. Os beneficiários são principalmente pessoas mais velhas ou as muito pobres. Além disso, a cidade administra a zona de plantios de Gum, um grande projeto de horticultura comunitária que abrange cerca de 4,5 km². Como em outras áreas hortícolas, as parcelas são entregues preferencialmente aos mais velhos e aos mais pobres. Em 2000, a maior parte da produção era dedicada ao auto-consumo, mas hoje estima-se que 60% das hortaliças produzidas são vendidas na cidade e o restante em Francistown, no Botsuana. A cidade ainda administra essa área, e as águas servidas das estações de tratamento municipais eram e ainda são bombeadas para as nove áreas hortícolas, para irrigação. Dois técnicos extensionistas costumavam dar assistência aos produtores, mas agora a prefeitura suspendeu esse serviço por causa de limitações de recursos financeiros e humanos.

PROBLEMAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

O principal problema encontrado inicialmente na implementação da política foi a falta de ímpeto e de um nicho institucional para ela. A política é grandemente um resultado do trabalho da comissão inter-secretarial patrocinada pela Divisão de Planejamento Urbano, mas na verdade uma só pessoa, que também tinha outras funções oficiais, fez a maior parte do trabalho. Isso agora mudou, já que a Câmara concordou que a Divisão de Planejamento Urbano irá cuidar da agricultura urbana, e uma equipe irá dedicar-se à atividade.

Outro problema com a implementação da política aprovada em 2000 foi o conflito com outras leis e posturas existentes em Bulawayo.

O principal conflito surgiu com relação à legislação de proteção das terras e recursos naturais de 1975, que regula como os moradores nas áreas urbanas e periurbanas podem praticar a agricultura urbana, detalhando os tipos de terra que podem ser usadas e proibindo cultivos nas margens de rios. Enquanto que a política de 2000 identificava as áreas próximas aos rios como viáveis para cultivo, a legislação de 1975 estipulava que nada pode ser plantado a menos de 30m de distância dos cursos d'água. A associação de moradores é a favor do cultivo nas margens dos rios e mesmo algumas das terras demarcadas para agricultura estão em áreas não previstas para tal na legislação anterior. Pesquisas científicas recentes demonstraram que nem todo cultivo em margens de rios provoca erosão do solo; alguns cultivos podem até ajudar a conter a degradação do solo, como as bananeiras. Portanto essas regras – que de qualquer modo já se revelaram difíceis de serem impostas – precisam ser mais específicas quanto às espécies cultivadas e aos métodos de cultivo.

A política também encoraja a criação de pequenos animais, incluindo porcos, coelhos e cabras dentro das áreas destinadas à agricultura urbana. Porém o Esquema de Planejamento Urbano de 1975, na Parte II Condição 4 (b) estipula que nenhum gado bovino, ovino, caprino, suíno ou eqüino pode ser mantido sem consentimento das autoridades responsáveis pelo planejamento urbano. A maior parte das pessoas acredita que essas condições não são mais aplicáveis, e novas iniciativas para rever essas diretrizes precisam ser adotadas.

Finalmente, a política de 2000 encoraja o estabelecimento de operações de piscicultura, e o uso de águas servidas em sistemas de aquíicultura. Isso pode criar um conflito, por que as águas servidas estão sendo atualmente usadas em cultivos na zona de plantios de Gum e em outras áreas de horticultura espalhadas em Bulawayo. O desvio e o uso dessas águas para piscicultura iriam reduzir a quantidade disponível para produção de cultivos.

A situação em 2006

A política de agricultura urbana de 2000 em Bulawayo refletiu a intenção da Câmara Municipal para reconhecer a atividade no interior da cidade. Essa política na verdade era uma proposta de plano agrícola para a cidade. A proposta estava dividida em planos de curto prazo (1 a 5 anos), médio prazo (5 a 10 anos) e longo prazo (além de 10 anos) para o desenvolvimento da agricultura urbana. Porém, a minuta falhou em abordar as questões críticas dos incentivos para os agricultores urbanos e como os recursos indispensáveis, como terra, água e recursos financeiros seriam disponibilizados. Infelizmente, desde a adoção dessa política em 2000 nenhuma nova iniciativa foi desenvolvida.

Seguindo a introdução do projeto do RUAF-CFF na cidade, em 2005, a Câmara Municipal começou a implementar novas atividades abrangendo toda a cidade (ver também os artigos de Dubbeling e de Zeeuw nesta edição). O debate sobre agricultura urbana foi renovado e a cidade reviu a política com a intenção de aperfeiçoá-la e produzir uma política voltada para a agricultura urbana que aborde algumas das questões que surgiram dos debates na cidade. Algumas das atividades discutidas incluíram:

- O estabelecimento de um Fórum Multi-atorial de Agricultura Urbana de Bulawayo para guiar o futuro desenvolvimento e implementação da agenda de agricultura urbana local;
- A formação de uma equipe de técnicos especializados para identificar os projetos-piloto em agricultura urbana. A formação dessa equipe teve que aguardar a disponibilidade de fundos;
- A identificação de áreas na periferia da cidade. As áreas serão divididas em parcelas de 200m² para uso das famílias;
- A recuperação de poços na cidade e o uso das terras ao redor deles para agricultura urbana.



Participantes do fórum de interessados realizado em Bulawayo em 2006.

Mudanças políticas

Com a experiência adquirida na implementação da política e com a introdução do projeto RUAF-CFF em 2005, a Câmara Municipal e outros atores aprenderam que várias mudanças precisavam ser feitas nas diretrizes, e que uma nova política precisava ser elaborada. Eles também perceberam que essa nova política precisa estar baseada em um levantamento das diretrizes políticas de 2000 e na legislação atual. Uma auditoria na legislação foi realizada em 2003 pelo MDP e pela Associação Zimbabuense de Legislação Ambiental para identificar as políticas e legislação que impactavam a agricultura urbana (Makonese e Mushamba, 2004).

A pesquisa revelou que, apesar do ambiente aparentemente proibitivo, a legislação na verdade oferece muitas oportunidades para a prática da agricultura urbana. Isso ia contra a crença popular de que a lei proíbe a agricultura urbana no Zimbábue. Na verdade, a lei reconhece os riscos que acompanham a agricultura urbana e pretende regular a atividade, e não bani-la.

A primeira e principal questão a ser abordada, como resultado da política de 2000, é a necessidade de estabelecer um nicho institucional para a agricultura urbana, preferentemente na Câmara Municipal. No momento, não está claro qual departamento ou seção da Câmara deve tornar-se responsável. A Seção de Planejamento Urbano, do Departamento de Engenharia, assumiu temporariamente essa responsabilidade; mas agora é preciso tornar permanente essa responsabilidade.

A política precisa tornar mais claro qual departamento irá coordenar as atividades de agricultura urbana. Todas as indicações apontam que a Seção de Planejamento Urbano, do Departamento de Engenharia, irá desempenhar esse papel crucial.

A segunda questão é que a nova política a ser desenvolvida deve articular e dar diretrizes claras sobre a questão da irrigação e coleta de águas para a agricultura urbana (i.e. tanto para horticultura quanto para aquícultura). As diretrizes da política de 2000 não mencionam a coleta de água e o uso de águas servidas para irrigação. A descrição atual da agricultura urbana nessas diretrizes não distingue entre cultivos “no-lote” dos cultivos “fora-do-lote”.

É imperativo encorajar o desenvolvimento da agricultura urbana nos lotes residenciais, já que a terra para tanto já está assegurada. Existe um sentimento generalizado, entre muitos atores envolvidos com a questão da agricultura urbana, de que as diretrizes atuais enfatizam os cultivos “fora-dos-lotes” sem abordar devidamente as atividades agrícolas desenvolvidas dentro dos lotes residenciais.

As questões relacionadas com a integração da agricultura urbana no desenvolvimento urbano em geral não estão cobertas pelas atuais diretrizes políticas. É indispensável que isso seja abordado na revisão da política e no desenvolvimento de uma nova política para a agricultura urbana.

Os planos de ação que estão sendo desenvolvidos no âmbito do atual programa CFF já estão articulando esta questão.

A última questão importante a ser considerada, na revisão da política de 2000, envolve a necessidade de uma participação mais ampla de todos os interessados na revisão da política. Como foi mencionado, a política foi formulada por uma pequena comissão da Câmara Municipal. Um dos resultados disso é que a política permaneceu desconhecida para a maioria dos interessados.

A participação de uma ampla gama de interessados e a sua contribuição na elaboração de uma nova política de agricultura urbana também ajudará na organização de projetos no nível da comunidade. Também facilitará a descobrir fontes de financiamento e a regular a atividade.

O projeto CFF facilitou esse processo por meio da formação do fórum multi-atorial de agricultura urbana na cidade. O fórum, que foi estabelecido em setembro de 2005, reuniu-se cinco vezes em 2006. Um resumo de suas deliberações está disponível em www.mdpafrica.org.zw. O programa CFF de agricultura urbana está atualmente participando no processo de revisão e formulação de uma nova política. Detalhes sobre o processo multi-atorial também são discutidos no artigo de Dubbeling, nesta edição.

Conclusão

Os centros urbanos do Zimbábue podem tornar-se sede de atividades agrícolas altamente produtivas, permitindo ao país atingir uma recuperação econômica muito mais rapidamente do que se previa.

As diretrizes adotadas em Bulawayo em 2000 não abordavam adequadamente algumas questões críticas relacionadas à agricultura urbana, como a criação de um nicho institucional, a integração da atividade no desenvolvimento urbano, e faltavam discussões críticas sobre como disponibilizar recursos para a sua prática. A limitação dos recursos também contribuiu para a falta dessa atenção apropriada.

Essas questões agora estão sendo melhor abordadas no âmbito do Plano de Ação CFF para a cidade de Bulawayo.

Referências

- Makanatsa Makonese e Shingirayi Mushamba. 2004. The Policy and Legislative Framework for Urban Agriculture in Zimbabwe
- Bulawayo City Council 2000. Urban Agriculture in Bulawayo – Issues and an Inception of Policy Guidelines.

Legislação, políticas e a prática da agricultura urbana em Nakuru, Quênia: muitas contradições

Dick Foeken - dfoeken@ascleiden.nl

African Studies Centre, Leiden, Holanda

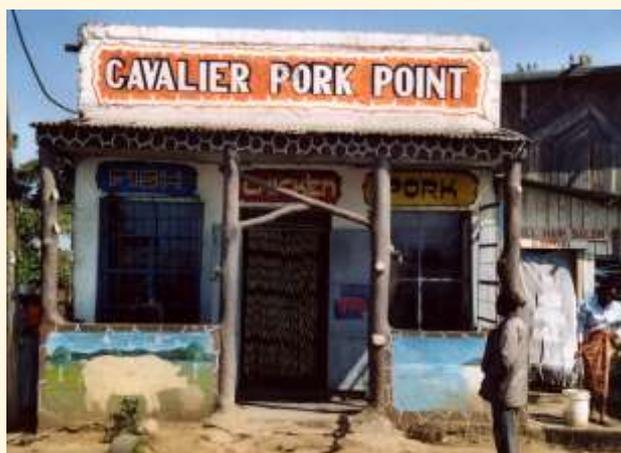
Apesar de sua importância como fonte de sobrevivência, a agricultura nas cidades (ainda) é ilegal em muitos países da África. As legislações frequentemente datam da era colonial e proíbem toda atividade agrícola dentro dos limites dos centros urbanos, já que a atividade não cabe dentro da concepção do que seja ‘urbano’ e por que acredita-se que ela provoque impactos ambientais. Porém, como a prática tornou-se crescentemente disseminada nas últimas duas décadas, as políticas governamentais estão mudando, de principalmente restritivas para mais tolerantes ou mesmo apoiativas.

A situação atual na cidade de Nakuru (aproximadamente 250.000 habitantes), onde os plantios e a criação de animais são bastante comuns, pode ser melhor descrita em termos de tolerância. Porém, analisando-se melhor a legislação sobre o tema, as políticas locais e a prática atual, percebe-se que a situação é ainda muito confusa.

A legislação nacional

As leis quenianas relevantes para a agricultura urbana e as contradições entre os vários documentos são abundantes no Quênia. Algumas normas legais – como a Lei Agrícola, a Lei de Controle da Terra, e a Lei de Planejamento Físico – dão às autoridades locais o poder legal para decidir se permitem ou não as práticas agrícolas urbanas. Outras leis fornecem o arcabouço para controlar a atividade.

Com um empréstimo do ECLOF, o dono desse negócio pôde expandir sua criação de porcos e melhorar sua loja.



Dessas, a mais importante é a Lei de Saúde Pública, que trata de tudo que cause “qualquer impacto ou outra condição capaz de ser nociva para a saúde”.

A Seção 118 dessa Lei define os impactos negativos com relação à criação de animais. A Seção 157 trata dos cultivos e da irrigação com relação à saúde pública e também fornece a base legal para proibir a irrigação com águas servidas. E tanto a Lei de Saúde Pública quanto a Lei da Água contêm normas que proíbem o uso, por exemplo, de agrotóxicos na agricultura urbana.

A legislação nacional mais importante relacionada com a agricultura urbana é a Lei do Governo Local. Ela garante às autoridades locais o poder absoluto para tomar decisões com relação ao cultivo de safras e à criação de animais dentro dos limites municipais. Por exemplo, de acordo com a Seção 144, uma autoridade local pode invocar essa Lei para oferecer, temporariamente, aos moradores, áreas urbanas para atividades agrícolas.

Mais especificamente, a Seção 155 determina que as Câmaras Municipais “devem poder (...) promover iniciativas de plantios e criação de animais”. O mesmo artigo permite “o cultivo de qualquer planta por pessoas visando sua sobrevivência e de suas famílias em regiões que, na avaliação das autoridades, estejam submetidas ou sujeitas à carência de alimentos”.

De acordo com a nova legislação de agricultura urbana, o cultivo de milho e banana é proibido na cidade.



Em outras palavras: se desejar, a Câmara Municipal de Nakuru tem a possibilidade legal de promover ou permitir a produção de alimentos pelos cidadãos mais pobres, nas regiões onde eles vivem.

Outro instrumento legal que pode proibir, restringir ou controlar os cultivos urbanos está incluído na Seção 160, que afirma que “as autoridades municipais têm o poder de plantar, podar ou remover árvores, arbustos e plantas menores nos espaços públicos”. Isso pode parecer sem relação com os cultivos urbanos, mas pode tornar-se uma ferramenta poderosa quando a definição de “plantas” inclui as hortaliças, como foi demonstrado, uma vez, por um prefeito de Nairóbi. A Lei do Governo Local também oferece a base legal para proibir o uso de águas servidas para irrigação, por que a Seção 173, por exemplo, afirma que “qualquer pessoa que (...) faça uma abertura em qualquer (...) instalação de esgotos (...) será culpada por esse ato ilegal”. As autoridades locais estão encarregadas não apenas de controlar os cultivos, mas também de “proibir ou controlar a criação de animais, aves e abelhas, de modo que não se tornem um problema público nem um risco para a saúde.” (Seção 162).

Em suma, de acordo com a legislação nacional do Quênia, a agricultura urbana pode ser proibida, restringida, permitida, controlada, facilitada ou mesmo promovida. Qual atitude será realmente adotada no nível local depende inteiramente das leis e normas criadas pelas autoridades locais. O poder das autoridades locais para estabelecer o seu marco legal local é garantido pela Lei do Governo Local, enquanto que as várias outras leis mencionadas acima constituem o marco legal nacional, a ser considerado na formulação das legislações municipais.

A legislação local

Durante os anos 1990s, a agricultura em Nakuru era oficialmente ilegal, mas tolerada pelas autoridades. Os principais mecanismos legais de controle eram as normas de Saúde Pública da Câmara Municipal de Nakuru, como as promulgadas em 1994. Essas normas, baseadas na Lei de Saúde Pública, implicavam na proibição das atividades agrícolas se elas causassem “incômodos”, incluindo a presença de moscas e mosquitos, a disposição inadequada de águas sujas, a poluição de poços, o mau cheiro, e o risco de doenças como malária, tifo, cólera, diarreia etc. Assim, qualquer atividade agrícola que fosse considerada prejudicial para a saúde pública ou para a segurança, ou que provocasse queixas de outras pessoas, era reprimida pelas autoridades municipais – no caso a Agência de Saúde Pública.

Na prática, os problemas envolviam principalmente a criação de animais, que eram confiscados por causarem problemas para os vizinhos e para a comunidade em geral (p.ex. causando acidentes de trânsito). Deixar os animais depositarem esterco nas ruas também pode ser punido, com base no Decreto 93, que afirma que “qualquer pessoa que lance (...) em qualquer rua (...) ou área aberta (...) qualquer detrito (...) ou outro resíduo, líquido ou sólido capaz de causar incômodo (...) será considerado culpado de ato ilegal”. Porém, o fato de, no final da década de 1990s, muitos criadores urbanos de gado em Nakuru deixarem o esterco de seus animais poluírem as ruas mostra que esse “ato ilegal” não costuma ser punido.

Durante os últimos cinco anos, sob a influência do desenvolvimento da atividade em outros lugares, e das pesquisas realizadas na própria Nakuru, cresceu a consciência, entre as autoridades locais, de que a agricultura na cidade é muito importante para os meios de vida de muitos habitantes da cidade, e que é melhor tentar regular o setor em vez de manter uma atitude de ‘laissez-faire’ (tão comum em muitas cidades africanas) com relação a atividades definidas oficialmente como ilegais. Uma boa oportunidade para traduzir essa consciência em política pública foi apresentada pelo programa “Localizando a Agenda 21” (LA21). Seu objetivo foi fornecer treinamento para o desenvolvimento de uma nova abordagem com relação ao planejamento e à gestão da cidade, focando no desenvolvimento ambientalmente sustentável de Nakuru (“a Cidade Verde do Povo”), com particular atenção para os grupos de baixa renda. O resultado mais concreto do programa está ligado ao chamado “Plano Estrutural Estratégico de Nakuru” (ver MCN 1999), um plano de ação para o planejamento e o desenvolvimento urbano sustentável. Porém, a agricultura urbana está nitidamente ausente desse documento.

Tendo perdido essa chance, e na falta de legislação lidando com a agricultura urbana, a Câmara Municipal decidiu “tomar emprestado” o “Decreto da Cidade de Kampala para Agricultura Urbana”.

A Seção 2 desse Decreto reconhece que “a produção de alimentos na cidade beneficia a saúde em termos de nutrição, e pode ter outros efeitos benéficos como a criação de um ambiente mais natural”. Ao mesmo tempo, porém, “a agricultura urbana pode criar riscos para a saúde e prejudicar o meio ambiente; por isso deve estar sujeita a um planejamento adequado e a uma gestão efetiva”.

O que vêm a ser “planejamento adequado e gestão efetiva” está definido no resto das diretrizes, e inclui questões como permissões para a prática agrícola, locais onde a agricultura não é permitida, (p.ex. áreas de serviço das rodovias, cinturões verdes, parques), as práticas proibidas (p.ex. não é permitido o “uso de excreta humano como adubo”), e exigências sobre o uso adequado de agrotóxicos.

Em 2004, uma nova legislação de gestão ambiental foi elaborada, para substituir a ligada à saúde pública, que datava de 1994, e incluindo (novamente) a proibição de qualquer coisa que ponha em risco a saúde pública e possa poluir o meio ambiente.

O que surpreende nessa legislação, com relação à agricultura urbana, é que a Parte XVI, que trata de “Reverdecimento e Embelezamento”, simplesmente proíbe qualquer forma de agricultura na cidade. Por exemplo, o Decreto 180, sobre o cultivo de alimentos, afirma que “qualquer pessoa que cultive alimentos dentro da área urbana será culpada de um ato ilegal”.

O mesmo se aplica à criação de animais: “qualquer pessoa que crie ou mantenha animais dentro da jurisdição municipal será culpada de um ato ilegal” (Decreto 176). Essa norma legal foi reforçada pelo recentemente aprovado (em janeiro de 2005) Decreto de Controle de Gado, elaborado em 2004, que afirma que “nenhuma pessoa pode manter ou criar gado dentro da jurisdição da Câmara Municipal de Nakuru a não ser que tenha uma autorização expressa”.

Essa permissão, porém, é concedida apenas para o gado mantido para abate no Abatedouro Municipal, ou para venda na Exposição Agrícola de Nakuru, ou o confiscado legalmente pelas autoridades (Decreto 5). Em outras palavras, não é possível obter-se autorização para criar animais do modo como as pessoas usualmente fazem. Mesmo assim, o Decreto 6 proíbe a construção de qualquer estábulo, abrigo ou qualquer tipo de construção para manter animais, enquanto que o Decreto 7 afirma que “nenhum animal poderá ser mantido (...) dentro ou em qualquer parte de qualquer construção (...) usada como residência por seres humanos”, por isso a criação de galinhas em um cômodo da casa, como muitas pessoas fazem, é ilegal.

Surpreendentemente, porém, a legislação recentemente proposta sobre Agricultura Urbana, em 2006, legaliza a atividade (o que já é um passo à frente). Essa legislação está baseada no exemplo de Kampala, já que a agricultura naquela cidade é uma atividade importante para muitos moradores urbanos, sendo a princípio permitida. Ao mesmo tempo, a municipalidade tenta regular o setor, por exemplo introduzindo autorizações que devem ser requeridas por qualquer pessoa que queira “praticar a agricultura urbana dentro da jurisdição municipal” (Seção 9). Com base em nossas pesquisas, isso representaria hoje cerca de 35.000 permissões, número que parece superar a capacidade da prefeitura para lidar com tantas solicitações. É também bastante surpreendente que insumos químicos sejam autorizados para cultivos de alimentos na cidade (Seção 26), desde que os produtores sigam “as instruções do fabricante”. Isso é impossível de ser controlado, e o uso de agrotóxicos é prejudicial em qualquer situação, por causa dos riscos que coloca para o vizinho lago de Nakuru (situado em um parque nacional mundialmente famoso) com seu ecossistema muito frágil. Finalmente, como o “cultivo de qualquer planta que cresça mais de 1 metro” (Seção 33) é “ilegal”, significa que a maioria dos produtores locais, que costumam cultivar milho, está violando a lei.

Tanto a legislação sobre o meio ambiente quanto a relacionada com a agricultura urbana estão sob a responsabilidade do Departamento Municipal de Meio Ambiente.

Na legislação anterior, a agricultura urbana é ilegal, na seguinte ela é legal; mas, legalizada ou não, a agricultura na cidade não é assunto afeto ao Ministério da Agricultura. O município de Nakuru é apenas uma das áreas cobertas pelos serviços de extensão do Ministério, e a assistência limita-se principalmente aos criadores de gado (Foeken 2006).

Políticas e práticas locais

Antes que qualquer uma dessas novas legislações surgisse, e embora a agricultura urbana fosse até então totalmente ilegal, várias atividades agrícolas já ocorriam. A agricultura tem sido um fenômeno onipresente em Nakuru há muito tempo, e mesmo as ONGs oficialmente reconhecidas pela municipalidade já desenvolviam projetos nessa área. A própria Câmara envolveu-se ativamente com agricultura urbana durante alguns anos. Exemplo de programa desenvolvido por uma ONG foi o Programa de Agricultura e Desenvolvimento Rural (da Diocese Católica de Nakuru) – que forneceu aos pequenos produtores apoio indireto (treinamento) ou direto (p.ex. empréstimos para comprar animais, materiais para construção de tanques para irrigação, ou unidades de confinamento para criação de gado leiteiro (sem pastagem). Embora o programa tenha sido implementado principalmente nas áreas rurais, muitos produtores urbanos e periurbanos do município de Nakuru também participaram. No geral, o programa foi bem-sucedido.

Ao comparar o grupo de produtores que participaram do programa com outro formado por seus vizinhos que não participaram, verificou-se que a renda com a venda de animais (principalmente vacas) e de seus produtos (principalmente leite) foi muito maior entre os primeiros.

Outro programa de ONG atuando no setor é o Fundo de Empréstimos da Igreja Ecumênica (Ecumenical Church Loan Fund – ECLOF), que ampara a construção de comunidades sustentáveis ao oferecer serviços de crédito viáveis para o desenvolvimento humano nas áreas rurais e urbanas. Um de seus principais objetivos é “aumentar o acesso ao crédito para os micros e pequenos negociantes e agricultores, economicamente ativos, porém marginalizados do Quênia”. A filial de Nakuru foi criada em 2001 e, três anos depois, já estava atendendo cerca de 600 clientes, a maioria dos quais é formada por pequenos comerciantes.

Experiência de cultivo de couve em saco.



Uma pequena proporção dos membros é formada por agricultores que se beneficiam da assistência financeira do ECLOF para expandir ou melhorar suas atividades agrícolas. Muitos desses agricultores estão engajados na produção leiteira (sem pastagem) e na avicultura, nas zonas rurais próximas, mas alguns deles podem ser classificados como agricultores urbanos, ou seja, vivendo e produzindo dentro dos limites urbanos de Nakuru. Devido à exigência de que a atividade deva gerar renda, todos esses produtores urbanos estavam envolvidos com a criação de animais: três com produção leiteira (sem pastagem), um com produção de suínos e um com produção de galinhas. Para ser elegível a participar do programa, o membro em potencial deve estar engajado em uma atividade geradora de renda (comércio ou agricultura) e ao mesmo tempo pertencer a um grupo registrado – usualmente um grupo de amigos ou de vizinhos com algum interesse em comum. Os membros de um grupo que se conhecem bem, estão portanto habilitados a atuarem mutuamente como fiadores do empréstimo que buscam levantar. Embora o ECLOF-Quênia encoraje os grupos já existentes, muitos de seus membros se reuniram após conhecer as atividades e exigências do ECLOF. Isso se aplica também para os quatro casos descritos por Foeken (2006). Todos os quatro referem-se a grupos familiares de baixa renda (incluindo uma família chefiada por mulher), e todos eles conseguiram aumentar sua renda substancialmente usando o empréstimo para expandir seus empreendimentos de criação (urbana) de animais. Um dos empréstimos foi usado para melhorar e expandir uma criação de porcos, atividade usualmente considerada como a menos desejável no meio urbano, do ponto de vista ambiental.

Uma terceira ONG (financiada pela Dinamarca) chamada Senvinet (Rede Estratégica Ambiental) tem trabalhado em Nakuru desde meados da década de 1990 em um programa de conscientização ambiental focado nas crianças escolares e promove ativamente a agricultura orgânica nas escolas. Ele tem a assistência dos técnicos extensionistas do Ministério da Agricultura. O impacto ainda não foi estudado, mas como em 2000 todas as escolas secundárias pareciam utilizar agroquímicos em seus plantios, (ver Foeken, 2006), podemos indagar se o programa foi mesmo bem-sucedido.

Mais recentemente, em dezembro de 2004, uma iniciativa chamada “Pesquisa local participativa para o Desenvolvimento da Agricultura Urbana e a Criação de Gado em Nakuru” foi lançada.

Esse programa é uma iniciativa da “Urban Harvest”, uma instituição financiada pela CGIAR, em conjunto com a associação “Parceria Queniana pela Cidade Verde”, a Universidade de Nairóbi (Departamento de Ciências do Solo) e a Câmara Municipal de Nakuru. Os principais objetivos do programa incluem o desenvolvimento do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Agricultura Urbana e Criação de Animais, já criado perto do lixão de Nakuru, ajudar os produtores urbanos e criadores de gado a melhorarem suas condições de vida, e contribuir para a segurança alimentar na cidade.

Em uma reunião em dezembro de 2004, uma compreensão em comum foi alcançada entre os vários interessados – administradores governamentais incluídos – na qual eles “sentem fortemente que existe a necessidade de uma iniciativa como a proposta em Nakuru (...) e expressaram seu compromisso com o projeto se ele for posto em prática”. Ainda é muito cedo para avaliar o impacto desse programa.

A legislação de agricultura urbana proíbe que o gado criado na cidade paste livremente. O dono das vacas na foto ao lado está violando a lei.

Além disso, representantes de alto nível da Câmara Municipal recentemente se manifestaram positivamente sobre as atividades agrícolas na cidade de Nakuru.

Em novembro de 2002, uma oficina foi realizada na qual os resultados dos vários estudos no contexto do Projeto de Pesquisa em Agricultura Urbana em Nakuru (NUAP; ver Foeken, 2006) foram apresentados e discutidos pelos vários interessados, incluindo os representantes da Câmara Municipal (e também o diretor do Programa) e o coordenador de Agricultura Urbana da Parceria Municipal de Desenvolvimento, de Harare.

Inicialmente, o então Diretor de Ambiente foi firmemente contra qualquer forma de agricultura na cidade, mas ele mudou de idéia no final da oficina. O então Diretor do Departamento de Habitação chamou a oficina de “abridor de olho”, enfatizando que “precisamos rever nossa política habitacional”, ou seja, as novas unidades habitacionais no município deveriam ter uma área onde os habitantes pudessem ao menos produzir parte de sua alimentação.

Durante uma reunião de consulta com vários interessados locais, em maio de 2005, o representante do Departamento de Meio Ambiente disse que eles estavam agora promovendo ativamente a agricultura urbana em Nakuru, pelo menos enquanto a atividade for desenvolvida de modo compatível com o meio ambiente. Finalmente, a nova legislação sobre agricultura urbana, de 2006, pode ser vista como um resultado direto dessa oficina de 2002.

Conclusões

Em resumo, muitas contradições podem ser encontradas entre as normas legais, políticas e práticas resultantes dos vários níveis de tomada de decisões. Situações comparáveis existem na Tanzânia (ver Foeken e outros, 2004; e Foeken, 2005), em Harare (Zimbábue) e, em menor extensão, em Pretória e na Cidade do Cabo (África do Sul) (ver Martin e outros, 2000).

Tais contradições criam um dilema para as autoridades locais. Por um longo tempo, uma política de “laissez-faire” prevaleceu, na qual a agricultura urbana era tolerada (mas certamente não necessariamente bem-vinda), principalmente por causa da escala do fenômeno e da incapacidade das autoridades de fazerem valer a lei.



Nesse período, a formulação da política local foi mudando gradualmente. Reconhecendo a importância da atividade para a subsistência de muitos moradores urbanos, aumentou a percepção de que é melhor tentar controlar e, onde possível, promover a atividade, especialmente pelos mais pobres, do que restringi-la ou mesmo proibi-la.

O mais interessante é que os vários conjuntos de leis de Nakuru são contraditórios. Mesmo assim, um desenvolvimento positivo é notado, já que as últimas iniciativas legais implicaram no reconhecimento oficial do setor. Apesar dessa ambigüidade, o próximo passo deve ser integrar a agricultura urbana no planejamento urbano.

A esse respeito, Nakuru está à frente de muitas cidades na África sub-sahariana, onde a atividade (ainda) não é aceita como um tipo legítimo de uso do solo e onde o 'laissez-faire' ainda é a regra dominante (ver a Revista de Agricultura Urbana no. 4).

Referências

- Foeken. D. (2005), Urban agriculture in East Africa as a tool for poverty reduction: A legal and policy dilemma? Leiden: African Studies Centre, Documento de trabalho No. 65. Também disponível em www.ascleiden.nl/PDF/workingpaper65.pdf
- Foeken. D. (2006), "To subsidise my income": Farming in an East African town. Leiden: Brill.
- Foeken, D., M. Sofer & M. Mlozi (2004), Urban agriculture in Tanzania: Issues of sustainability. Leiden: African Studies Centre, Research Report 75.
- Martin, A., N. Oudwater & K. Meadows (2000), Urban agriculture and the livelihoods of the poor in Southern Africa. Texto apresentado no Simpósio Internacional sobre "Urban agriculture and horticulture: The linkage with urban planning", Domäne Dalem, Berlim, 7 a 9 de julho de 2000.

Fazendo leis para a agricultura urbana: a experiência de Governador Valadares

Ivana Cristina Lovo - iclovo@uai.com.br

e Zilá Raquel Pereira Costa

Fotos: Ivana Cristina Lovo

Em 2003 foi executado na cidade de Governador Valadares o projeto “Cidade Verde: Otimização do uso de espaços vazios para Agricultura Urbana através de planos participativos, planificação e gestão para promover a segurança alimentar e governabilidade participativa municipal”, para viabilizar a implantação e o desenvolvimento da agricultura urbana no município de Governador Valadares, Minas Gerais, Brasil.

Com os resultados iniciais, foi se caracterizando uma nova realidade. A primeira constatação foi que a AU em Governador Valadares já era uma realidade, e as pessoas a praticavam dentro de suas diversas condições. Portanto um novo olhar sobre a cidade foi se configurando, com a possibilidade de se integrar, com ajuda da AU, o planejamento urbano com uma visão de desenvolvimento e melhoria das condições sócio-econômico-ambientais para a população.

Desta forma, o 1º Encontro Municipal de AU (abril de 2003), apontou os principais obstáculos para o desenvolvimento da AU em Governador Valadares. Os destaques foram para a dificuldade de acesso aos espaços com potencial para AU, o alto custo do uso de água tratada para as práticas de AU, a pouca orientação técnica fornecida pelo poder público, a dificuldade de acesso a insumos para a prática de AU, a pouca organização das pessoas e grupos para o exercício da AU e o não reconhecimento do poder público do potencial da atividade pesqueira.

Desse encontro participaram os parceiros comprometidos com o projeto e o público interessado com o tema, possibilitando chegar ao final com um planejamento incluindo estratégias e ações para solucionar os obstáculos citados acima. Entre as propostas do Plano de Ação estavam a mudança na legislação atual (referencia de 2003) e a criação de legislação específica para fomentar a AU no Município de Governador Valadares.



Grupo de discussão em reunião do fórum municipal.

Para realizar as propostas do Plano de Ação elaborado no encontro, a comissão de execução do projeto, ampliada com novos parceiros, passou a assumir a execução do mesmo. Faziam parte inicialmente da comissão representantes da Universidade local, do Poder Público (Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento), uma ONG assessora (Doce Rio Consultorias), e entidades do movimento social (Pastoral da Criança e a Central de Movimentos Populares). Para a tarefa de implementar o plano, reuniões semanais têm sido realizadas, e, para tratar dos aspectos relacionados à legislação segue-se a estratégia descrita a seguir.

Um estudo sobre a legislação municipal foi realizado durante o início de implantação do projeto Cidade Verde. Este estudo possibilitou uma visão mais ampla das leis existentes no município e como estas se relacionavam. Possibilitou também destacar aquelas leis que davam abertura para a AU e aquelas que apontavam algumas dificuldades. Por exemplo, já havia uma lei local que fomentava hortas comunitárias, outra que criava o banco de alimentos municipal e toda uma legislação que normatizava o uso do solo urbano, que não poderia ser desconsiderada.

Exemplos de legislações de outros municípios (destacando-se o Plano Diretor de São Paulo, Brasil) nos foram muito úteis. Possibilitou-nos comparar o que foi possível ser realizado em outros contextos, dando-nos exemplos dos passos adotados e também nos permitindo questionar até onde poderíamos chegar na realidade de Governador Valadares. Essa troca de experiências foi enriquecida pelo contato com os técnicos do Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe (PGU-ALC)

Fazendo lei com a participação popular

A partir desse contexto, a comissão de implementação do plano de ação realizou discussões para definir o que seria viável realizar. Dessa forma, um novo encontro de AU foi planejado para aprofundar a discussão da temática sobre a legislação municipal e outras necessidades que se desdobravam a partir da implementação do Plano de Ações de AU. Esse encontro foi realizado em outubro de 2003.

Faz-se importante destacar que esses encontros eram organizados para ocorrer em um dia, sempre aos domingos, em que a população em geral tinha disponibilidade para participar. Pela manhã, realizavam-se apresentações para subsidiar os trabalhos de grupo. Depois, em plenária, os grupos apresentavam suas sugestões, realizavam discussões complementares e votações para eleger as prioridades para cada tema discutido. Sobre a legislação, os grupos apresentaram sugestões muito ricas que se tornaram referência para a elaboração das leis.

Subsidiados pela discussão do 2o Encontro, a comissão executora do Plano de Ação realizou um diálogo com o Prefeito Municipal, na época João Domingos Fassarella, juntamente com os secretários de Planejamento, Administração e Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento, consideradas pelo prefeito como estratégicas para a discussão da legislação. O resultado dessa reunião foi a confirmação do apoio do prefeito municipal e o encaminhamento de propostas para viabilizar as alterações na legislação e esclarecer as possibilidades de viabilizar incentivos fiscais. É importante destacar que, durante essa etapa, a comissão passou a contar com o apoio da vereadora Eliza Costa, e de sua equipe de assessores.

O próximo passo foi a formação de três subgrupos, envolvendo os membros da comissão executora do Plano de Ação e representantes das secretarias e de assessoras da vereadora Eliza. Os subgrupos ficaram responsáveis pela elaboração das propostas. Um ficou com os estudos para criar o Programa Municipal de Agricultura Urbana, outro com os relacionados com incentivos fiscais, e o outro com a situação da água. Esses subgrupos se reuniam quinzenalmente para socializar seus avanços e possibilitar discussões de temas duvidosos e/ou polêmicos. Vale ressaltar que a participação de representantes das Secretarias de Planejamento, de Administração e do Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento, assim como da assessoria da vereadora, foi de grande importância, pois esses técnicos conheciam bem as leis municipais em vigor, principalmente a forma de viabilizar incentivos, e também a rotina da Câmara Municipal.

É hora de perguntar por que até o momento não se envolveu algum profissional vinculado à área de direito? Tínhamos a clareza de que nós poderíamos fazer a proposta inicial das leis, pois nós éramos os que mais dominávamos o tema da AU naquele momento e, tínhamos clareza e compromisso das sugestões feitas pelo encontro de AU.

Por outro lado, nos grupos havia pessoas que conheciam o mínimo sobre leis e, neste período, tivemos acompanhamento de estudante de direito em fase de conclusão de curso que fazia sua monografia sobre o tema da AU. Ao final, as propostas de leis foram analisadas pelo setor jurídico da Prefeitura Municipal. Portanto, uma etapa neste processo foi discutir, negociar e implementar as sugestões do setor jurídico.

Seminário de aprofundamento sobre agricultura urbana no município.



Isso ocorreu para todas as propostas de leis elaboradas, revelando-se um momento muito importante principalmente para não causar conflito entre as legislações municipais e entre estas e as estaduais e nacionais.

Em novembro de 2003, tínhamos prontas duas propostas: a que criava o Programa Municipal de AU de Governador Valadares e a de incentivos para o uso de lotes vagos. Cópias dessas propostas foram distribuídas para os parceiros envolvidos com a discussão da AU com o objetivo de viabilizar a sua discussão por todos. A avaliação final, pelo conjunto de parceiros, ocorreu no 3o Encontro de AU, realizado em 30 de novembro de 2003.

Algumas sugestões foram feitas pela plenária do Encontro e, após as modificações, as duas propostas foram encaminhadas a Câmara Municipal a partir do Executivo. A aprovação das mesmas se deu pela unanimidade do plenário legislativo, antes do fim de 2003. Assim, a Lei Nº. 5.265 criou o Programa de Agricultura Urbana do Município de Governador Valadares e a Lei Complementar Nº. 051 alterou alguns dispositivos do Código Tributário Municipal, concedendo redução de imposto para lotes vagos de 3% para 0,6%.

O grupo responsável por esta última lei também elaborou modelos de documentos para facilitar e legalizar o uso de áreas para atividades de Agricultura Urbana, facilitando a relação entre particulares e o poder público. Esses modelos padrões ficaram prontos em 2003 e estão à disposição das secretarias de Governo e do público interessado.

O tema da água gerou mais polemica, e a discussão incluía as questões das taxas da água tratada, de esgoto, de limpeza pública e de coleta de lixo. Foram inviáveis as mudanças nas alíquotas dessas tarifas com o objetivo de fomentar a AU, por causa de inviabilidades quanto à fiscalização e ao controle, e também por que essas tarifas representam uma importante fonte de arrecadação para o poder público.

Dessa forma, o que se garantiu foi a disponibilidade de água tratada, sem custo, para as hortas comunitárias cadastradas na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento. Essa situação foi viabilizada pela -Lei Nº. 5.335, que dá nova redação ao Art. 8º da LEI Nº. 3.168, de 05 de Abril de 1989, que estrutura o Serviço Autônomo de Água e Esgoto Municipal (SAAE). Em síntese, ela inclui a prática da AU, através das hortas comunitárias, como grupos em que é permitido ao SAAE disponibilizar água tratada sem custos financeiros.

Assim, a AU fica incluída como beneficiária juntamente com as entidades de caráter filantrópico. Essa Lei foi aprovada em junho de 2004.

Chegando ao plano-diretor

Depois de todo o processo descrito, ficou o desafio de incluir a AU no Plano Diretor de Governador Valadares. A decisão de iniciar pelas legislações específicas partiu das necessidades concretas que surgiram com a implantação de ações de AU em Governador Valadares.

Todo esse processo foi de grande aprendizado para gerar a proposta de modificação do Plano Diretor. No segundo semestre de 2004, um novo subgrupo foi constituído para elaborar a proposta de emenda ao Plano Diretor. Este subgrupo foi composto por representantes da Secretaria de Planejamento, da Universidade e da Doce Rio Consultorias, entidades que agora fazem parte, juntamente com as demais que compunham a comissão executora do Plano de Ação, da Coordenação do Fórum Municipal de AU e Segurança Alimentar criado no 3o Encontro de AU.

Assim, a partir das sugestões discutidas no 2o Encontro, iniciaram-se as discussões para viabilizar as mudanças no Plano Diretor, uma das metas do planejamento do Fórum Municipal.

A partir de um estudo detalhado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Governador Valadares foi possível propor a inclusão de artigos sobre a AU, e também sobre segurança alimentar e economia popular solidária nos capítulos que tratam da Educação, Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Foi possível integrar essas diferentes áreas, mostrando como a AU pode ser um tema integrador e fomentador de desenvolvimento sustentado em uma localidade.

A proposta de alteração do Plano Diretor foi avaliada na Coordenação do Fórum e encaminhada ao Legislativo Municipal pela Secretaria Municipal de Planejamento. A Lei Complementar Nº. 068, de 17 de novembro de 2004, altera a Lei Complementar Municipal Nº. 003, de 02 de junho de 1993 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Governador Valadares) e foi aprovada por unanimidade no plenário da Câmara Municipal. Isso foi um feito muito importante, já que 2004 foi um ano de eleições municipais no Brasil.

Ainda no segundo semestre de 2004, a vivência e o amadurecimento com as leis aprovadas em 2003, nos trouxeram questionamentos por parte da Assessoria Jurídica municipal e da Secretaria de Administração, principalmente sobre a forma de fiscalizar a aplicação das Leis e evitar situações de responsabilidade pública para o Poder Executivo.

Essa situação foi exposta para a Coordenação do Fórum de AU, e a alternativa encontrada foi a necessidade de rever a Lei que cria o PROAGRU.

Isso foi importante, pois com o amadurecimento da Coordenação, inclusive sobre o tema da AU, foi possível rever a primeira Lei e melhorá-la através da Lei Nº. 5.439 de maio de 2005, que reestrutura o Programa de Agricultura Urbana do Município de Governador Valadares.

Todas as leis acima citadas nesse artigo podem ser obtidas no sítio oficial da Câmara Municipal de Governador Valadares na Internet.

Uma breve avaliação

Vale destacar que, ao final de 2004, as eleições municipais foram vencidas por setores políticos de oposição ao governo que iniciou o programa de AU. Assim, a partir de 2005, mudaram os governantes locais e muitos gestores municipais, mas o Fórum de AU e SA estava forte e conseguiu traçar a agenda da AU para o novo grupo que assumiu.

As leis aprovadas foram importantes para ajudar nesse momento, inclusive a legislação que conseguimos aprovar em 2005, sem alterações.

Isso se deve ao importante papel articulador das entidades presentes na Coordenação do Fórum de AU e SA, e do 6o Encontro Municipal de AU realizado em março de 2005, que contou com a participação de cerca de 150 pessoas.

Hoje a legislação consegue regularizar as ações de AU no âmbito do município, deixando claro alguns princípios: explícita, por exemplo, a agroecologia como forma de produção recomendada, e define as responsabilidades dos atores – tanto do poder público como dos grupos praticantes de AU.

A mudança na administração municipal também trouxe atrasos no processo de AU em Governador Valadares. Isso é particularmente crítico com relação aos incentivos fiscais, que até essa data não foi concedido a ninguém.



Preenchendo um questionário de mapeamento participativo.

Por mais que vários lotes vagos privados estejam sendo utilizados para atividades de hortas, os seus proprietários não obtiveram o benefício previsto.

A falta de interesse do poder público em implementar essa lei é a maior dificuldade para a sua efetivação.

Por outro lado, a viabilidade de água para as hortas comunitárias foi de extrema importância para a concretização dos grupos de produtores hortícolas. A existência da lei permitiu e permite a cobrar do poder público o cumprimento de suas responsabilidades.

A atual gestão pública realiza fiscalizações periódicas aos grupos de produtores para verificar o uso adequado da água disponibilizada para as hortas.

Todo este processo também ajudou muito para que pessoas e cidadãos comuns, que não trabalham na área jurídica ou legislativa, percebessem que podem contribuir na elaboração da legislação. É um grande aprendizado o movimento de discutir e negociar os interesses e fazer com que esses estejam presentes em uma Lei.

É um exercício de cidadania pensar e propor como se deseja o ambiente em que se vive.

Ações concretas: o programa de apoio à agricultura urbana na Cidade do Cabo

Stanley Visser - Stanley.Visser@capetown.gov.za
Development Facilitation of the City of Cape Town

A agricultura urbana na Cidade do Cabo envolve principalmente o cultivo de hortaliças, embora a visão do gado passeando pelas ruas também seja bem familiar para os moradores da cidade. Durante os últimos cinco anos, a Cidade do Cabo vem formulando uma política sobre agricultura urbana que pretende apoiar o melhoramento da qualidade de vida de seus cidadãos em termos de segurança alimentar e de desenvolvimento econômico.

O fenômeno da agricultura urbana ocorre na cidade desde a sua criação, mas ao enfrentar uma taxa de desemprego que alcança cerca de 23,4% (equivalendo a 2.275.230 pessoas), uma taxa de crescimento econômico insuficiente para absorver a expansão da força de trabalho, e ainda o fato de 32% da população viver abaixo do Nível de Subsistência Familiar (Household Subsistence Level – HSL, 1999), a cidade vem buscando melhorar o potencial da agricultura urbana como uma estratégia para aliviar a pobreza e promover a criação de emprego (Cidade do Cabo, 2006c).



Membros do Grupo de Produtores de Florico trabalhando em sua horta perto de Atlantis, 45 km ao norte da Cidade do Cabo. Foto: Christopher Hewett.

A prefeitura da Cidade do Cabo envolveu-se diretamente em 33 projetos de agricultura urbana na cidade, enquanto que, ao mesmo tempo, outras agências dos governos nacional e estadual também têm contribuído para a produção de alimentos na cidade. As ONGs que atuam na área da Cidade do Cabo têm dado uma grande contribuição no desenvolvimento do setor agrícola urbano, a exemplo de Abalimi Bezekhaya (ver a Revista de Agricultura Urbana no 6).

Entretanto essas atividades e iniciativas não têm uma coordenação municipal, nem uma visão em comum sobre a prática da agricultura na cidade. Essa situação levou à percepção de que uma política específica para a agricultura urbana era necessária, para “... fornecer uma visão em comum sobre agricultura urbana, dar-lhe um direcionamento estratégico e criar um mecanismo para gerir a atividade de modo que seu potencial máximo possa ser concretizado ao mesmo tempo em que seus impactos negativos sejam eliminados ou reduzidos.” (Cidade do Cabo, 2006b: 1). Uma política formal irá criar a base legal para a colaboração entre os órgãos municipais sobre o tema, e assegurar o compromisso de cada um deles, eliminando a necessidade de se depender da boa vontade ou das preferências individuais.

O processo de formulação de políticas

Em maio de 2002, as autoridades municipais realizaram um primeiro encontro sobre agricultura urbana para iniciar um diálogo sobre a necessidade e o desenvolvimento da atividade na cidade, com um foco especial em seus benefícios para os pobres urbanos. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Humano liderou esse processo, e é ainda o “nicho organizacional” das atividades agrícolas urbanas dentro do município. Nessa reunião decidiu-se que a prefeitura iria formular uma política apropriada para a agricultura urbana e um programa de apoio aos produtores.

A primeira minuta do documento definindo essa política ficou pronta em 2002. Desde então, um processo de consultas para a formulação da política foi iniciado, incluindo os seguintes passos: estudos das questões envolvidas e melhor definição dos conceitos; verificação da situação atual da agricultura urbana na Cidade do Cabo (um levantamento preliminar), análise dos atores e dos demais interessados, formulação de um documento sobre a política, convite à formulação de críticas e comentários tanto internos quanto externos sobre essa minuta; revisão e formulação do documento final (com contribuições valiosas recolhidas durante uma segunda reunião sobre agricultura urbana, realizada em 2003) e submissão da proposta final à Câmara Municipal para aprovação no final de 2006.



Produzindo hortaliças perto da comunidade de Atlantis. Foto: Christopher Hewett

O processo consultivo de formulação da política envolveu uma grande variedade de atores: todas as secretarias municipais, a Secretaria Estadual de Agricultura, algumas universidades, faculdades de planejamento agrícola, agricultores urbanos e técnicos que trabalham nessa área. Por um lado, ele representou uma oportunidade para educar os atores selecionados (autoridades governamentais e vereadores) sobre os benefícios da agricultura urbana, e, por outro lado, permitiu que uma consulta formal fosse realizada com os praticantes para determinar especificamente quais as suas necessidades e aspirações.

Por causa de um processo prolongado de reestruturação da administração urbana e de uma eleição do governo local, o processo teve que ser paralisado. Como resultado da eleição, os membros da Câmara, o prefeito e os secretários e outras autoridades municipais mudaram, e os defensores da agricultura urbana consideraram mais apropriado dedicar primeiramente um tempo para convencer as novas autoridades, em vez de simplesmente forçar o andamento do processo.

Ao final, o processo de formulação da política produziu dois documentos separados: um documento básico (refletindo o contexto teórico, as experiências nacionais e internacionais, a situação atual da agricultura na Cidade do Cabo, etc.), e um outro documento sobre a política proposta (indicando a visão, os objetivos e as intervenções a serem realizadas pela municipalidade e seus parceiros).

A Constituição da África do Sul não inclui a agricultura como uma função municipal, e, portanto, foi necessário manter sempre a motivação e a pressão, durante todo o processo consultivo, para convencer os tomadores de decisão no governo municipal de que o desenvolvimento da agricultura urbana deveria ser visto como uma parte do combate à pobreza e do desenvolvimento socioeconômico, que são responsabilidades de todos os níveis de governo (República da África do Sul, 1997).

Gradualmente as autoridades municipais convenceram-se das oportunidades para o desenvolvimento econômico oferecidas pela agricultura urbana, bem como da necessidade de a prefeitura criar uma política de apoio ao setor. Ambos os aspectos realçaram a necessidade de apoiar a agricultura urbana por meio de uma política pública municipal.

O documento político

A proposta da Cidade do Cabo é criar uma parceria com todos os seus cidadãos de modo a torná-la uma cidade de nível internacional, na qual a qualidade de vida está sempre melhorando (Cidade do Cabo, 2004d). A agricultura urbana se encaixa muito bem nessa visão, por ser considerada como uma estratégia para redução da pobreza e para o desenvolvimento econômico.

A minuta do documento descrevendo a política a ser implementada foi formulada de acordo com as exigências municipais para qualquer documento político: usar uma linguagem simples que possa ser entendida por todos os interessados e pelas pessoas mais afetadas por ela; discriminar de modo claro e conciso quais intervenções serão feitas; e explicitar qual o apoio que os produtores urbanos podem esperar da prefeitura da cidade.

A minuta desse documento descreve a agricultura urbana em seu sentido mais amplo, para torná-la tão inclusiva quanto possível, e discrimina as categorias de produção agrícola, criação de animais e aqüicultura. Ela reconhece os benefícios nos níveis individual e familiar, (segurança alimentar familiar, geração de renda etc.) mas também no nível urbano (melhoria na coleta do lixo, recuperação ambiental, reverdecimento urbano etc.). Depois de listar os desafios e oportunidades da agricultura urbana localmente, e identificar os atores mais envolvidos com a atividade, o documento continua com uma descrição das ações concretas a serem desenvolvidas para se alcançar os objetivos da política; e elabora ainda o marco institucional e a estratégia de implementação.

Uma das ações concretas descritas no documento é o apoio municipal ao programa. O restante deste artigo irá concentrar-se nesse programa, já que seu conteúdo, critérios e ações foram formulados de modo detalhado e podem ser úteis para outras cidades que enfrentam desafios similares, oferecendo-lhes idéias e inspirações.

O programa de apoio

Embora essa proposta ainda não tenha sido formalmente aprovada pela Câmara Municipal, muitos elementos do programa de apoio já estão sendo implementados. Esse é o caso do Programa de Apoio à Horticultura Urbana da Cidade do Cabo. As pessoas ou os grupos comunitários que pedem apoio para atividades de agricultura urbana costumam acessar a prefeitura através de diferentes departamentos. Esses departamentos redirecionam o pedido para a Diretoria de Desenvolvimento Econômico e Humano, que então lhes dá assistência estratégica, incluindo ajuda para melhorar a organização do grupo. Em muitos casos, o apoio mais prático e técnico, relacionado com o dia-a-dia da produção hortícola, é prestado por alguma ONG especializada. Essa divisão do trabalho ocorre por causa da falta de recursos humanos na Diretoria de Desenvolvimento Econômico e Humano. Quando a proposta estiver formalizada, haverá mais recursos, e o apoio e as responsabilidades da Diretoria se tornarão mais nítidos, permitindo-lhe divulgar seu apoio mais amplamente e tornando-o mais pró-ativo, em vez de predominantemente reativo.

O Programa de Apoio à Horticultura Urbana na Cidade do Cabo trabalha com um conjunto de critérios para determinar o tipo e a extensão do apoio que presta aos produtores.

Primeiramente, classifica-se o tipo de operação agrícola. A prefeitura da Cidade do Cabo diferencia quatro tipos diferentes de operações, definidos do seguinte modo:

- Produção doméstica: moradores que usam seus quintais para cultivar hortaliças ou criar animais em pequena escala visando complementar a dieta alimentar da família;
- Grupos comunitários: pessoas que se reúnem para produzir alimentos de modo coletivo, para si mesmas ou para instituições comunitárias, normalmente em áreas públicas.
- Micro-produtores: indivíduos ou grupos de pessoas dedicados a atividades agrícolas visando gerar renda, utilizando geralmente pequenas áreas de terra, públicas ou privadas; e
- Pequenos produtores profissionais: indivíduos ou grupos de pessoas que pretendem tornarem-se produtores agrícolas em tempo integral.

Considera-se que esse último tipo já ocorre em um ambiente mais formalizado de negócios, enquanto que os três primeiros tipos são vistos como atividades econômicas tipicamente informais.

A política visa prioritariamente os segmentos mais pobres da população da Cidade do Cabo, que atuam em todos os quatro tipos de operações descritos acima. Porém como a política não está diretamente focalizada nos produtores comerciais, quem pretende atuar profissionalmente no ramo é encaminhado ao Departamento Nacional de Assuntos Fundiários, onde existem fundos disponíveis do Programa de Reforma Agrária para o Desenvolvimento da Agricultura.

Os objetivos da política de agricultura urbana precisam estar coerentes com as estratégias municipais de combate à pobreza, desenvolvimento econômico e aumento da capacidade produtiva das comunidades. Levantamentos posteriores irão incluir itens como o número de beneficiários; outros atores envolvidos; localização; impacto ambiental; disponibilidade de água; viabilidade; e a adequação da atividade com o planejamento e a gestão do desenvolvimento integrado.

Existem cinco tipos diferentes de apoio:

- acesso à terra;
- infraestrutura;
- ferramentas/equipamentos/implementos;
- insumos produtivos; e
- serviços de extensão.

Enquanto que os grupos de produtores podem contar com todos os cinco tipos de apoio, os produtores domésticos apenas recebem apoio na forma de ferramentas, insumos básicos e algum apoio do serviço de extensão; mas não quanto ao acesso à terra e à infraestrutura produtiva, já que o Estatuto Municipal de Gestão Financeira proíbe que se invistam recursos municipais na melhoria de bens privados (como as terras particulares). Uma matriz, incluída no documento que descreve a política, indica qual tipo de operação agrícola pode receber qual tipo de apoio.



Gado diante de uma casa na comunidade em Khayelitsha. Foto: Die Burger (jornal local)

Uma análise de necessidades realizada junto a cada solicitante será decisiva para que o apoio seja realmente prestado.

O programa de assistência da prefeitura da Cidade do Cabo para a agricultura urbana também inclui um conjunto inicial de equipamentos para os agricultores de subsistência. Focando nos mais pobres dos pobres, esse conjunto é doado para estimular os grupos que desejam iniciar uma horta comunitária.

Para cada 10 pessoas, o conjunto inicial inclui vários itens básicos, como uma picareta, enxada, um enxadão, um regador, sementes e uma quantidade de composto. Além disso, a doação do conjunto é acompanhada por treinamentos e serviços de extensão.

O programa de assistência tem um foco especial nos criadores de animais na zona urbana. Na Cidade do Cabo, existe uma ampla legislação lidando com criação de animais na cidade, herdada das 39 pequenas municipalidades que se fundiram em 7, em 1996, e depois em apenas uma (o atual município da Cidade do Cabo), em 2000.

Recentemente uma intervenção foi decidida pela prefeitura para enfrentar o crescimento descontrolado da criação de animais nas áreas urbanas.

Porém, como a criação de animais representa uma estratégia econômica para muitas pessoas, ela não deve ser desperdiçada.

Sendo assim, uma estratégia de três pontos foi desenvolvida para remover os animais das zonas residenciais para espaços onde eles possam ser mantidos em condições controladas. Isso envolve o estabelecimento de (a) áreas cercadas perto das casas onde os animais podem ser mantidos em regime sem pastagem; (b) áreas comunitárias (uma forma tradicional de direito à terra, onde a área pertence ao município para uso quase sempre agrícola), onde mais animais podem ser mantidos em condições compatíveis com a sua comercialização; e (c) estabelecimentos privados e pequenas propriedades com apoio financeiro do Programa Nacional de Reforma Agrária. No caso das áreas perto das casas, por se tratar de terras públicas, elas recebem todo o apoio do governo, inclusive a infraestrutura fixa. O mesmo acontece nas áreas comunitárias, também públicas e com amplo apoio do município. Porém, os agricultores comerciais devem pagar uma taxa de arrendamento que cresce até alcançar, no terceiro ano, o nível de preço praticado no mercado comercial, dando aos microprodutores um prazo e uma chance para se tornarem agricultores comerciais bem-sucedidos.

O programa de apoio está baseado na governança cooperativa, em parcerias estratégicas e em ações coletivas. Até agora esse apoio tem sido prestado de modo reativo, devido à falta de recursos; mas a aprovação e a formalização da política de agricultura urbana na Cidade do Cabo certamente tornarão o envolvimento da prefeitura muito mais pró-ativo.



Produção de tomates numa estufa de plástico. Foto: Stanley Visser

O progresso até agora

Devido ao longo processo de consultas e formulação da política, a prefeitura já vem implementando uma série de intervenções estratégicas incluídas na sua proposta, como aliás já acontece com o programa de apoio descrito acima. Entre elas podemos citar:

- uma dotação orçamentária anual para o desenvolvimento da agricultura urbana;
- o reconhecimento da agricultura urbana como um uso legítimo do solo, no Zoneamento do Uso do Solo Urbano;
- a provisão de espaços para agricultura nos novos assentamentos urbanos;
- a inclusão da agricultura urbana como um elemento essencial nos programas de desenvolvimento (p.ex. reverdecimento urbano, Agenda 21 Local, combate à pobreza, prevenção de AIDS etc.); e
- a provisão da infraestrutura estratégica para a agricultura, como o recém construído mercado de produtores de produtos frescos.

Durante esse período, a Secretaria Estadual da Agricultura abriu um escritório distrital na Cidade do Cabo para fornecer serviços de extensão e apoio financeiro aos produtores urbanos. Com a intenção de cooperar, a Secretaria de Agricultura em parceria com algumas ONGs estabeleceu dois centros agrícolas mecanizados na cidade.

Recentemente a Secretaria de Assuntos Fundiários aprovou uma verba de R 8,7 milhões (equivalente a cerca de US\$ 1,2 milhões) para a cidade adquirir uma área agrícola comercial, a ser usada principalmente por pequenos criadores de animais, e atualmente a prefeitura está procurando uma área capaz de atender as necessidades dos criadores, para comprar.

Além disso, a cidade também iniciou atividades em rede internacional com outras instituições ligadas à agricultura urbana, e participou da conferência sobre o tema no ano passado em Harare, Zimbábue.

Como resultado, a cidade criou uma relação de trabalho com a “Parceria para o Desenvolvimento dos Municípios da África Meridional e Oriental (Municipal Development Partnership for Southern and Eastern África - MDP-ESA).

Ainda nessa linha de atividade, a Cidade do Cabo foi escolhida para ser uma das cidades-piloto do programa “Cidades Cultivando para o Futuro” recentemente iniciado pelo MDP-ESA e RUAFA.

Esse projeto incluirá a revisão das informações básicas sobre agricultura urbana na Cidade do Cabo (preenchendo as eventuais lacunas das pesquisas disponíveis), um levantamento da legislação e das políticas atuais com relação à agricultura urbana, o apoio na criação de um fórum dos atores interessados, o estabelecimento de um sistema de monitoramento para demonstrar o impacto nas comunidades, e a elaboração de um programa pluri-anual de desenvolvimento da agricultura urbana para a Cidade do Cabo.

O caminho adiante

Durante os últimos três anos, cresceu muito a compreensão, interna e externa, da importância da agricultura urbana, acompanhada pelo aumento do apoio dedicado à atividade, e agora chegou o momento de submeter a minuta da política à Câmara Municipal, para aprovação. A aceitação dessa política irá elevar o status da agricultura urbana, permitindo-lhe competir em igualdade de condições com outras prioridades pela alocação adequada dos recursos. Com esse reconhecimento formal, a agricultura urbana poderá tornar-se um elemento muito útil para as estratégias de Desenvolvimento Econômico Local (Local Economic Development - LED), inclusive ajudando a mover os maiores produtores para as áreas rurais e mais apropriadas para empreendimentos agrícolas comerciais de maior vulto. A agricultura urbana não é atualmente muito significativa na Cidade do Cabo, e a política atualmente proposta pode ser vista como o detonador do desenvolvimento mais explosivo da atividade na região.

Nota

- 1) As visões e opiniões expressadas nesse artigo são as do autor, e não representam as visões e opiniões da prefeitura da Cidade do Cabo.

Referências

- City of Cape Town, 2006a. Baseline Document for the Development of an Urban Agricultural Policy. Directorate: Economic and Human Development. Inédito.
- City of Cape Town, 2006b. Draft Urban Agricultural Policy. Directorate: Economic and Human Development. Inédito.
- City of Cape Town, 2006c. Economic and Human Development Strategy. Directorate: Economic and Human Development. Inédito.
- City of Cape Town, 2004d. Integrated Development Plan for 2004/05. Directorate: Integrated Development Plan. Inédito.
- Republic of South Africa, 1997. The Constitution of the Republic of South Africa: Annotated Version. Constitutional Assembly. Hn Communications.

Criando e implementando políticas alimentares em Vancouver, Canadá

Wendy Mendes – wendy.mendes@utoronto.ca

Universidade de Toronto, Canadá

(ex-planejadora de sistemas alimentares

na cidade de Vancouver)

Embora Vancouver seja uma cidade de modernos arranha-céus e de amenidades urbanas bem contemporâneas, ela também está localizada no interior de uma das zonas agrícolas mais produtivas do Canadá. Como ela combina condições climáticas favoráveis com políticas municipais que encorajam o desenvolvimento sustentável, o resultado é que nela a agricultura urbana está prosperando.

Em Vancouver existem atualmente 18 hortas comunitárias em operação, e mais duas em fase de implantação. Essas hortas podem estar situadas em parques e escolas, em áreas públicas municipais. A demanda por espaços onde se possa cultivar uma horta excede em muito a disponibilidade de terras. A maioria das hortas tem uma lista de espera que leva cerca de um ano para atender os interessados em participar.



Pequena horta comunitária. Foto: Wendy Mendes

Outras formas populares de agricultura urbana em Vancouver incluem os plantios em telhados, as hortas em quintais, as paisagens comestíveis e os mercados de produtores.

Paralelamente à popularidade da agricultura urbana na cidade, Vancouver e sua região vêm enfrentando fenômenos como a expansão urbana, a pressão populacional, a concentração fundiária, as ameaças às terras agrícolas e o aumento nos índices de pobreza e desnutrição.

Em 8 de julho de 2003, a Câmara Municipal de Vancouver aprovou uma moção de apoio ao desenvolvimento de um sistema alimentar “justo e sustentável” para a cidade. Um sistema “justo e sustentável” é definido como aquele no qual a produção, o processamento, a distribuição, o consumo e a reciclagem dos alimentos estão integrados de modo a melhorar a saúde ambiental, econômica, social e nutricional de uma região específica. Esse compromisso com a política alimentar foi feito em resposta a mais de uma década de esforços de organizações comunitárias.

Vários grupos comunitários provocaram essa resposta do governo local para questões prementes como a expansão urbana, ameaças às áreas agrícolas, problemas com saúde e nutrição, e acesso aos alimentos, principalmente para as populações marginalizadas.

A moção da Câmara reflete uma tendência crescente nas cidades canadenses e estadunidenses, pela qual as questões ligadas ao sistema alimentar estão sendo reconhecidas como uma área na qual os governos locais têm um importante papel a desempenhar.

Desde a moção de julho de 2003, o compromisso da municipalidade com a política alimentar incluiu um processo de consulta pública de 8 meses; um levantamento do sistema alimentar da cidade; a aprovação de um Plano de Ação Alimentar (ver www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20031209/rr1.htm); a contratação de uma equipe dedicada à política alimentar; a facilitação de várias iniciativas relacionadas com o sistema alimentar, incluindo hortas comunitárias, apicultura urbana, plantio de frutíferas, e um projeto de paisagem comestível; a colaboração em projetos de vários parceiros; e a eleição de um Conselho da Política Alimentar de Vancouver, multi-setorial e formado por 18 membros.

Derivando do Plano de Ação Alimentar, as estratégias para criar e implementar instrumentos políticos visando a melhoria do sistema alimentar de Vancouver incluem:

- a promoção do envolvimento dos vários atores interessados na formulação e implementação da política; e
- a integração da política alimentar em uma agenda mais ampla de desenvolvimento sustentável.

Políticas alimentares nas cidades da América do Norte

Os próximos dois artigos descrevem ferramentas de políticas favoráveis projetadas para melhorar os sistemas alimentares nas cidades norte-americanas.

Essas estratégias podem ser muitas vezes percebidas como decorrentes dos apelos dos movimentos da sociedade civil por alimentos mais acessíveis, saudáveis, culturalmente aceitáveis, e nutritivos, cultivados em condições ambientalmente sustentáveis. O objetivo é criar um sistema alimentar no qual a produção, o processamento, a distribuição e o consumo dos alimentos estão integrados de modo a melhorar a saúde ambiental, econômica, social, comunitária e nutricional das populações urbanas (Coalizão pela Segurança Alimentar das Comunidades - Community Food Security Coalition - CFSC), www.foodsecurity.org, abril de 2006).

A promoção da agricultura urbana faz parte dessa discussão sobre os sistemas alimentares locais, onde as preocupações com o meio ambiente, com a coesão comunitária e com o acesso a alimentos mais saudáveis podem ser efetivamente integradas. As estratégias desenvolvidas em várias cidades incluem a promoção do envolvimento multi-atoral na formulação e implementação de políticas, a integração das questões ligadas ao sistema alimentar na agenda mais ampla do desenvolvimento sustentável, e a criação de conselhos de política alimentar que possam agir ou como uma entidade dos cidadãos que assessora a Câmara Municipal, a exemplo de Chicago e Toronto (ler mais abaixo), ou com um papel formalizado dentro do governo municipal, a exemplo de Vancouver.

A colaboração multiatoral na formulação e implementação da política

Existem duas dimensões inter-relacionadas no reconhecimento, por parte da prefeitura de Vancouver, da importância das parcerias e da colaboração nas questões relacionadas com a política alimentar da cidade. A primeira focaliza nas parcerias “internas” (entre diferentes órgãos da própria prefeitura), e a segunda enfatiza a colaboração entre a prefeitura e outras instituições e agências, incluindo as organizações comunitárias.

Desde o início, o Plano de Ação Alimentar reconhece que alguns dos recursos e dos instrumentos políticos, necessários para enfrentar as várias questões ligadas ao sistema alimentar da cidade, estão fora da jurisdição do poder municipal. Sendo assim, o desenvolvimento de parcerias com outras agências revela-se decisivo para o sucesso do processo.

Implantação de horta num telhado de Vancouver. Foto: Wendy Mendes



As parcerias mais relevantes, incluindo a Coalizão Vancouver (Vancouver Agreement – uma parceira entre os três níveis de governo para enfrentar a pobreza no bairro mais carente da cidade – o Downtown Eastside), a Associação das Escolas de Vancouver, a Diretoria de Parques e Jardins, o Serviço de Saúde Costeira, as organizações comunitárias, as universidades locais etc. Exemplos de parcerias bem-sucedidas no passado incluem as estratégias para melhorar o acesso à alimentação em condições de emergência em Downtown Eastside, um levantamento do sistema alimentar de Vancouver conduzido por um consórcio de pesquisadores ligados às comunidades, e a aprovação das boas práticas de manejo agrícola em áreas urbanas residenciais.

Também indispensáveis para o sucesso da agricultura urbana e da política alimentar são as parcerias e colaborações entre os departamentos internos do próprio governo. O compromisso da prefeitura de Vancouver com relação à política alimentar é visto como uma parte de seu compromisso com a sustentabilidade da cidade.

Isso tem o benefício de associar a política alimentar a um conjunto de políticas e responsabilidades já estabelecidas. Como a sustentabilidade, a agricultura urbana e a política alimentar são questões transversais que envolvem, muitas vezes, uma grande variedade de secretarias, departamentos e órgãos do governo para a sua implementação e monitoramento efetivos.

Sendo assim, a habilidade de implementar políticas e programas alimentares foi facilitada pela capacitação organizacional desenvolvida ao longo dos anos por meio de colaborações inter-institucionais na busca do desenvolvimento sustentável em Vancouver.

A segunda dimensão do reconhecimento, por parte da prefeitura, com relação à importância das parcerias e colaborações com organizações civis tem implicações mais profundas. Essa dimensão envolve os mecanismos projetados para facilitar abordagens envolvendo parcerias público-privadas para a política alimentar e sua implementação. Esse objetivo está melhor explicitado no Conselho de Política Alimentar de Vancouver, visto como um novo modelo de governança municipal colaborativa.

O Conselho de Política Alimentar de Vancouver

O Conselho de Política Alimentar de Vancouver (Vancouver's Food Policy Council = VFPC) é considerado um novo modelo de governança integrada envolvendo a equipe do governo municipal e representantes dos cidadãos. O VFPC foi concebido como um órgão multi-atorial cujo mandato é “agir como uma entidade capaz de propor, defender e assessorar questões ligadas à política alimentar dentro da jurisdição municipal” (Termos de Referência do VFPC, 2004). De maio a julho de 2004, o grupo de trabalho de Política Alimentar de Vancouver produziu e aprovou um conjunto de recomendações para a criação do VFPC.

As recomendações incluíram o papel, as responsabilidades, os princípios dos seus membros, sua visão e seu mandato, sua estrutura e o processo de eleição. O resultado foi a eleição de um conselho multi-atorial de política alimentar formado por 20 membros, em 14 de julho de 2004, como última iniciativa do grupo de trabalho, antes de sua dissolução.

O Conselho de Política Alimentar de Vancouver é formado por pessoas relacionadas com todos os aspectos do sistema alimentar local, com variadas formações e experiências, incluindo nutricionistas, distribuidores, atacadistas, varejistas, dirigentes de ONGs e acadêmicos ligados à área de alimentação e sistemas alimentares. Esse grupo multidisciplinar criou um fórum inovador para discutir e agir na criação de um sistema alimentar que seja ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo. Ele também se baseia na colaboração entre os cidadãos e os representantes do poder municipal em diversas iniciativas.

O principal objetivo de um Conselho de Política Alimentar é examinar a operação do sistema alimentar local e propor idéias e recomendações políticas visando o seu aperfeiçoamento.

O Conselho de Política Alimentar de Vancouver vem se reunindo desde setembro de 2004. Além das estratégias de educação e conscientização, o Conselho trabalha sobre projetos e objetivos específicos relacionados com questões e ações prioritizadas no Plano de Ação Alimentar.



Diversas plantas podem ser cultivadas num terraço. Foto: Wendy Mendes

O VPFC identificou inicialmente quatro questões prioritárias incluindo: (a) aumentar o acesso às mercearias onde são vendidos alimentos frescos para os moradores de Vancouver; (b) definir política de compras institucionais de alimentos para instalações governamentais e estabelecimentos públicos; (c) reduzir o desperdício e reutilizar e reciclar os alimentos; e (d) criação de um “charter” de alimentos para a cidade de Vancouver. A partir dessas áreas, novas prioridades e estratégias continuam evoluindo.

Integração da política alimentar em uma agenda mais ampla de desenvolvimento sustentável

Uma abordagem da política alimentar que priorize a sustentabilidade do sistema alimentar viabiliza os objetivos sociais, ambientais e econômicos expressos no compromisso da municipalidade com a sua sustentabilidade. Os objetivos incluem a promoção da saúde, nutrição, responsabilidade ecológica, inclusão social, e organização e capacitação das comunidades. Um dos objetivos principais da política para a agricultura urbana e outras iniciativas de política alimentar em Vancouver é a integração com agendas mais amplas de desenvolvimento sustentável. Essas agendas incluem programas voltados para crianças e jovens, programas ambientais, programas de sustentabilidade social e programas de desenvolvimento urbano.

“Vancouver desfruta de uma longa história de liderança em questões progressivas como sustentabilidade ambiental. A agricultura urbana atualmente constitui uma parte importante do compromisso municipal com o seu desenvolvimento sustentável.”

Peter Ladner, Vereador de Vancouver.

Um exemplo específico do objetivo de integrar a agricultura urbana nas políticas de sustentabilidade existentes, embora até antecedendo a adoção do Plano de Ação Alimentar da cidade e a formação do Conselho de Política Alimentar, pode ser encontrado na área conhecida como Southeast False Creek (SEFC). Em 1991, a cidade decidiu que essa área seria desenvolvida como uma comunidade residencial incorporando os princípios de eficiência energética em seu planejamento. A idéia era explorar a possibilidade de tornar o SEFC um modelo de “comunidade sustentável”.

Como parte do processo de planejamento e consulta em Southeast False Creek, um grupo consultivo de cidadãos foi organizado para fornecer informações para o Plano Oficial de Desenvolvimento que estava sendo elaborado. Esse grupo, conhecido como o Grupo de Acompanhamento de Southeast False Creek, demonstrou um especial interesse em promover a agricultura urbana na região. Em pelo menos dois relatórios para a Câmara Municipal, o Grupo de Acompanhamento identificou a agricultura urbana como uma prioridade-chave para o desenvolvimento local. A justificativa para tanto era que a agricultura urbana pode oferecer muitos benefícios para os futuros moradores do novo bairro residencial, incluindo a sustentabilidade ambiental, ao reduzir a distância percorrida pelos alimentos até serem consumidos, a amenização do clima, a redução dos custos com o manejo das águas de tempestades, e a redução de emissão de gases que provocam o efeito estufa. O grupo também argumentou que a agricultura urbana pode melhorar a sustentabilidade social ao fornecer alimentos mais baratos e mais nutritivos para os moradores do bairro, bem como oferecer espaços sociais onde as pessoas podem encontrar seus vizinhos e interagir com eles. Juntos, esses benefícios podem aumentar a coesão comunitária e as redes sociais, essenciais para uma comunidade que depende da participação de seus membros para o seu planejamento e a governança do dia-a-dia.

Um segundo mecanismo que permitiu a integração da agricultura urbana no SEFC foi a participação da equipe de política alimentar na finalização do Plano Oficial de Desenvolvimento. Na primavera de 2004, o Plano Oficial de Desenvolvimento de SEFC estava pronto para ser apresentado à Câmara Municipal para aprovação.

Por causa de compromissos anteriores, com relação à agricultura urbana, já incluídos na política formulada para o SEFC, e graças à pressão exercida pelo Grupo de Acompanhamento, a equipe de política alimentar estava capacitada a trabalhar com os planejadores e outros técnicos municipais para articular mais claramente as oportunidades para a agricultura urbana, e expressá-las mais clara e explicitamente no Plano Oficial de Desenvolvimento..

Entre as principais características do Plano Oficial de Desenvolvimento, incluem-se os telhados verdes, onde haverá espaço para os futuros moradores praticarem a agricultura urbana. Uma horta comunitária demonstrativa e uma área destinada ao mercado dos produtores também constam do Plano Oficial de Desenvolvimento de SEFC.

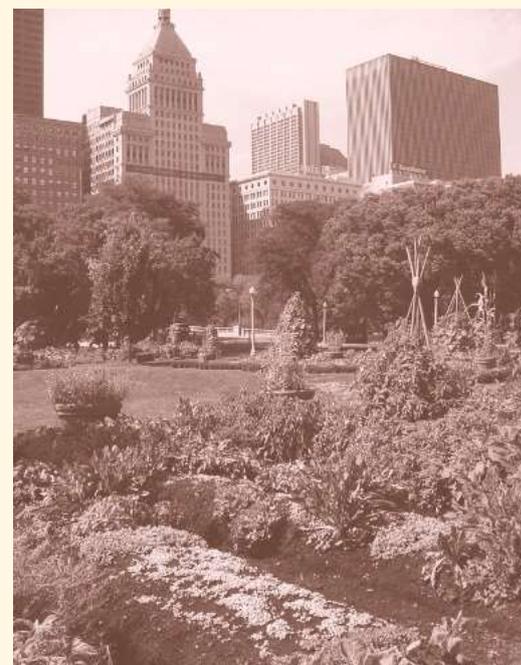
Além disso, metas foram estabelecidas para a percentagem dos alimentos consumidos pelos moradores que se pretende produzir localmente, nas hortas comunitárias e familiares, em balcões e telhados particulares.

Desde a aprovação do Plano Oficial de Desenvolvimento de SEFC, outros dois projetos habitacionais também já incluíram a agricultura urbana em seu planejamento, visando construir comunidades mais sustentáveis: uma área conhecida como East Fraserlands propôs a inclusão das hortas comunitárias e em telhados, paisagens comestíveis e um mercado de produtores; e um novo conjunto habitacional, com 180 unidades residenciais, recentemente construiu 60 hortas em telhados para uso dos moradores.

Resultados e o caminho a seguir

A duas estratégias políticas provocaram várias mudanças no comportamento dos moradores de Vancouver. Os benefícios derivados dessas mudanças estão de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio no. 1 (erradicar a pobreza extrema e a fome) e no. 7 (assegurar a sustentabilidade ambiental). Ao mesmo tempo, os benefícios incluem várias dimensões importantes da sustentabilidade social, incluindo o desenvolvimento comunitário, a inclusão social e o engajamento cidadão. Três mudanças, especialmente, devem ser citadas:

- Melhoria na educação e na consciência sócio-ambiental;
- Melhoria na colaboração entre órgãos oficiais e outras associações e entidades;
- Predomínio da concepção de “sistema alimentar” para abordar as questões ligadas à alimentação.



Horta educativa no Grant Park, em Chicago. Foto: Bert Lof

Algumas lições importantes foram aprendidas com a experiência desenvolvida nesse projeto, e devem ser levadas em consideração por outros governos locais. Elas incluem a necessidade de:

- Aproveitar os conhecimentos e as experiências locais;
- Construir e aperfeiçoar as parcerias;
- Adotar uma abordagem sistêmica para as questões de alimentação; e
- Apoiar o envolvimento da equipe de política alimentar em ações de liderança e estabilidade organizacional, mantendo os objetivos do sistema alimentar entre as preocupações dos governos locais e evitando falhas na continuidade da atividade.

Os próximos passos decisivos, no caso de Vancouver, incluem avaliar os impactos diretos da agricultura urbana e políticas alimentares, e determinar o papel que ela pode desempenhar nas estratégias atuais, levando a programas-piloto voltados para os pobres, os doentes, os viciados e os sem-teto.

Nesse contexto, a Câmara Municipal também adotou recentemente (junho de 2006) uma moção para implementar 2.010 hortas em parcelas até o ano 2010 (comunicação pessoal do vereador Peter Ladner, julho de 2006).

Além disso, Vancouver valoriza os intercâmbios com outras cidades do Norte e do Sul, para discutir novas perspectivas sobre sistemas alimentares sustentáveis, e modelos integrados de governança municipal que envolvam grupos consultivos de cidadãos, produtores, ONGs, grupos jovens e outros parceiros.

Desenvolvimento de políticas de sistemas alimentares pela sociedade civil municipal

Rodger Cooley – Rodger.Cooley@heifer.org
Heifer international

Existe uma percepção crescente, entre os moradores de Chicago, de que todos os cidadãos devem ter acesso a alimentos adequados, seguros e aceitáveis culturalmente, por meio de um sistema alimentar sustentável que maximize a auto-suficiência local e a justiça social. Muitos esforços estão sendo investidos para aumentar o nível de informação da população sobre o tema, de modo a resultar em um sistema alimentar sustentável, capaz de promover o desenvolvimento da segurança alimentar das comunidades na área de Chicago.

A organização de fóruns locais sobre segurança alimentar comunitária nos últimos dez anos levou à criação do Conselho Consultivo de Política Alimentar de Chicago (Chicago Food Policy Advisory Council - CFPAC) em 2003. O CFPAC é uma rede de organizações e pessoas que querem compartilhar suas experiências e preocupações ligadas à segurança alimentar na área de Chicago, de modo a influenciar os formuladores de políticas para tomarem decisões bem informadas, motivadas pelos objetivos da segurança alimentar comunitária. O CFPAC é um esforço de longo prazo para desenvolver planos e recomendações e então influenciar os formuladores de políticas em todas as áreas ligadas à segurança alimentar. Qualquer pessoa ou organização interessada pode tornar-se membro e participar do Conselho. Ele inclui atualmente agências dedicadas a emergências alimentares (bancos de alimentos e despensas comunitárias), praticantes e organizações de agricultura urbana, técnicos e pesquisadores de saúde pública, grupos que promovem o acesso à terra, distribuidores locais, mercados de produtores, igrejas, planejadores urbanos, organizações ambientais, chefs e organizações comunitárias.

O CFPAC foi criado nos anos 1990s, depois da realização de uma conferência da Coalizão pela Segurança Alimentar Comunitária na cidade de Chicago. Dela resultou um esforço dos organizadores e participantes da Conferência, para examinar a viabilidade de se implementar programas inovadores como Conselhos de Política Alimentar e realizar pesquisas abrangentes sobre o acesso à alimentação na área de Chicago. Em 2001, a primeira Cúpula de Segurança Alimentar em Illinois, financiada pelo Fundo Comunitário de Chicago (uma fundação local que disponibiliza recursos recolhidos de vários doadores da região), reuniu doadores de alimentos, o governo e outros interessados em agricultura sustentável. A Cúpula utilizou um formato de “espaço aberto”, de modo que os participantes podiam fornecer os conteúdos das reuniões e propor as prioridades para o futuro. Esse processo gerou mais de 40 tópicos para serem votados pelos participantes. A criação do CFPAC foi eleita como de alta prioridade (ver o relatório final das Sessões de Trabalho em Espaço Aberto, da Cúpula de Segurança Alimentar em Illinois, 2001, disponível em www.michaelherman.com).

O CFPAC vem se desenvolvendo há cinco anos utilizando o consenso para estabelecer sua missão, sua estrutura organizacional e operacional, e sua área de atuação, de modo a assegurar a inclusão de membros que representam um perfil confiável dos moradores de Chicago. O CFPAC foi formado por meio da ação e do envolvimento das comunidades. A estrutura organizacional do Conselho foi definida para ser um modelo “híbrido”, pois ele não é nem uma agência governamental nem uma organização completamente não governamental. Havia a preocupação de que, caso ele fosse incorporado à estrutura governamental, sua transparência e responsabilidade com relação às comunidades em geral seriam prejudicadas. Também havia preocupações com relação às obrigações administrativas e burocráticas envolvidas na gerência de uma ONG, que poderia consumir muitas das energias do Conselho.

Hoje o CFPAC funciona de forma cooperativa com o governo municipal de Chicago, e encoraja a participação e o apoio da prefeitura.

O CFPAC é formado por um Comitê Executivo e por um corpo de membros em geral envolvidos com algum aspecto da segurança alimentar das comunidades na área de Chicago. Alguns integrantes das equipes de três ONGs (Growing Power, Heifer International e Sustain) foram escolhidos para formar o Comitê Executivo e dar apoio operacional ao Conselho. Essas organizações foram escolhidas por que suas missões coincidem com a missão do CFPAC e por que elas se comprometeram a dedicar parte de seu tempo para colaborar com o CFPAC.

A primeira publicação produzida pelo CFPAC foi um documento detalhando os compromissos orçamentários e as responsabilidades das agências públicas e departamentos da prefeitura de Chicago relacionados com a alimentação de sua população. O documento também incluiu uma lista de recomendações iniciais de política alimentar para a cidade. Esse relatório está disponível no sítio do CFPAC: www.chicagofoodpolicy.org.

A primeira Cúpula Anual de Política Alimentar de Chicago, patrocinada pelo CFPAC, foi realizada em fevereiro de 2006 e cerca de 170 pessoas participaram do evento. Durante os painéis de discussão realizados, os participantes apresentaram seus conceitos para melhorar a segurança alimentar nas comunidades de Chicago. Esses conceitos foram refinados durante várias reuniões e atualmente estão sendo definidas as melhores estratégias para pô-los em prática.

A participação do governo no Conselho tem sido pontual até agora. A maior parte da colaboração baseia-se no interesse pessoal de indivíduos e de dirigentes de secretarias e departamentos. O Comitê Executivo tem feito contatos com os responsáveis pelas secretarias de Planejamento, Meio Ambiente e Saúde Pública, bem como com o Diretor de Políticas da Prefeitura, em busca de coincidências de interesses e para encorajar uma cooperação mais ativa. Todos os vereadores eleitos desde então em Chicago recebem informações sobre as reuniões do Conselho e muitos de seus assessores as têm freqüentado. Espera-se que durante o próximo ano sejam estabelecidos conexões e relacionamentos mais formais com o governo, de modo a ajudar a levar adiante uma agenda de política pública ligada à alimentação.

PROVE –DF A descontinuidade apesar do amparo legal

João Luiz Homem de Carvalho – - jluizhc@uol.com.br

Diretor-Presidente da APROVE

Associação de Apoio à Verticalização
da Pequena Produção Familiar

Fotos: João Luiz Homem de Carvalho

O PROVE foi um programa pioneiro e inovador em suas idéias e ações voltadas para um público de agricultores familiares, considerados pela Secretaria de Estado de Agricultura do Governo do Distrito Federal (1995-1998) como “excluídos”. Excluídos, no sentido de serem agricultores historicamente sem acesso a políticas públicas de desenvolvimento e, em linhas gerais, serem integrantes do setor mais empobrecido do meio urbano, periurbano e rural do Distrito Federal.

O Prove-DF é conhecido nacionalmente e internacionalmente por ter sido exclusivamente direcionado ao setor menos favorecido dos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que estabeleceu o compromisso de construir um “desenvolvimento sustentável e solidário”. Ele representou uma experiência significativa, de concepção inovadora, enquanto um programa de governo local voltado exclusivamente para o público de agricultores familiares. Simboliza um exemplo pioneiro da ação de desenvolvimento do Estado em apoio a este segmento de agricultores familiares menos favorecidos no Brasil.

O Prove-DF foi planejado e executado no Distrito Federal, localizado na Região Centro - Oeste, ocupando uma área 5.789,16 km² (equivalendo a 0,06% da superfície do Brasil), com 2,3 milhões de habitantes, e onde se encontra Brasília, a capital do país. Rapidamente ele ganhou visibilidade social e credibilidade política, servindo, quase de imediato, como modelo para outros estados e países. Tornou-se alternativa para valorização e sobrevivência da agricultura familiar urbana, periurbana e rural, além de contribuir na geração de renda e empregos.

Nesse sentido, o surgimento do Prove foi um dos destaques do momento da história do Brasil, em que ocorreu a expansão de elos políticos demarcadores de uma relação diferenciada e de aproximação entre o Estado e a agricultura familiar, sobretudo a partir de meados da década de 1990 (Brasil, 2005).

O Programa criou logomarca própria, que tanto representava o Prove institucionalmente quanto também identificava, no mercado, os artigos produzidos pelas agroindústrias familiares, instalações aptas ao processamento de alimentos de no máximo 40m², (AGIs) a ele vinculadas. Logo após a inauguração da primeira agroindústria do Prove-DF em 1995, diversos acordos foram firmados no sentido de que seu ‘modelo’ fosse implantado em outros estados da Federação, bem como em outros países em desenvolvimento. Hoje existem pelo menos 500 agroindústrias familiares em todo o território nacional que foram construídas dentro da concepção inicial do PROVE-DF.



Lançamento da proposta em Betim, Minas Gerais.

Concorrendo com 325 programas congêneres, ganhou o prêmio destaque (os 5 melhores) do Concurso "Gestão Pública e Cidadania", promovido pela Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Logo após o início do novo governo (1999-2002) o PROVE começou a sofrer um total desmonte de seus mecanismos de apoio aos agricultores. Após 2 anos ele já não existia nos moldes em que foi criado enquanto programa.

Analisar o porquê da não continuidade de um programa, tido como exitoso durante 4 anos, no Distrito Federal, é uma tarefa necessária para que, através de uma reflexão, possamos identificar os erros e acertos que sirvam para levar à frente novos programas de apoio à diminuição das desigualdades sociais, como foi o PROVE no DF.

Os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais

O Brasil é um país marcado pelas fortes desigualdades sociais. A qualidade de vida vem melhorando nos últimos dez anos, mas as desigualdades se acentuam ao invés de decrescer. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu relatório divulgado em Dublin, afirma que os 10% dos lares mais ricos do Brasil têm 70 vezes a renda dos 10% mais pobres, colocando o Brasil na 65ª posição, atrás de outros latino-americanos como Uruguai, Costa Rica, Chile, Cuba e México, mas na frente de Venezuela, Peru, Paraguai e Equador. Apesar de um crescimento em relação ao ano passado, quando o País foi classificado como o 73º país no ranking, a posição é muito desconfortável. Nessas circunstâncias encontramos todo um aparato de estado, técnicos nas suas instituições e leis, sempre adaptados a manter essas desigualdades sociais.

Mudar e ou criar as leis necessárias à sustentabilidade do PROVE e convencer as pessoas de que a prioridade deveria ser os mais necessitados foi o grande desafio. Isso porque para manter e acentuar essa situação de desigualdades, os mecanismos de sua reprodução têm que ser também mantidos. As universidades, de uma maneira geral, formam profissionais preparados para trabalhar com os 10% mais ricos. Esses profissionais irão integrar as instituições, no nosso caso, de assistência técnica e extensão rural, que evidentemente terão enormes dificuldades para se colocarem a serviço do público excluído.

Esses foram nossos desafios: convencer as pessoas das instituições "preparadas" para manter as desigualdades que o nosso público prioritário deveria ser o excluído socialmente, e que novas leis, para ampará-los, deveriam ser criadas.

As ações de enfrentamento implementadas em relação aos técnicos

Reconhecíamos o "poder de fogo" que a maioria (felizmente não são todos) desses técnicos tem para não colaborar com programas tipo PROVE. Admitimos a enorme capilaridade e capacidade de mobilização que tinham essas pessoas que estão sempre juntos aos pequenos e grandes produtores. Mesmo não tendo nenhum compromisso com o êxito de suas atividades, eles têm uma relação de troca de favores extremamente forte. Procuramos adotar como estratégia, para os técnicos, os seguintes pontos: todos os técnicos receberam todas as informações sobre o programa a ser executado; foram dados cursos, palestras e seminários sobre a necessidade de se trabalhar com os chamados agricultores excluídos; ficou claro também para esses técnicos a determinação política do governo, como um todo, em executar o programa; a divulgação do programa recebeu prioridade, com a intenção de lhe dar visibilidade, criando-se desta forma um respaldo dentro do governo, entre os produtores e na sociedade em geral, atraindo aqueles técnicos que anteriormente negavam a proposta.

Desta forma “vencemos” grande parte da resistência desses técnicos, fato de suma importância para a implantação do PROVE, e partimos para a elaboração de leis de amparo legal a programa. O amparo legal com relação à obtenção do capital financeiro e às pequenas atividades de manipulação de alimentos. Vivemos em um sistema capitalista, em que cada vez mais se procura priorizar a rentabilidade do capital. Com essa prioridade, desencadeia-se uma série de medidas que atingem de maneira danosa os tomadores de recursos financeiros para a pequena produção.

Os bancos, sejam eles privados ou estatais, dão um tratamento estritamente igual aos desiguais. Nossa luta para auxiliar a tomada de empréstimo, pelo pequeno produtor, foi reverter essa situação, fazendo com que o agente financeiro reconhecesse que para os desiguais o tratamento tem que ser desigual. Os bancos procuram avaliar o cadastro sem considerar a situação de exclusão social em que se encontra o tomador e o custo que terá para a sociedade, do não fornecimento do empréstimo. Todos aqueles que tenham problemas de ordem cadastral ficam impossibilitados de adquirir o empréstimo em função do que determina o MCR – Manual de Crédito Rural. Tudo esbarra fortemente nas leis inflexíveis do sistema financeiro nacional, que não “obedece” à autoridade política, mas sim à autoridade financeira (Conselho Monetário Nacional, Banco Central etc.).

Criamos, então por lei o FUNSOL – Fundo de Solidariedade. Criado com recursos do Governo do Distrito Federal que avalizava, junto ao Banco, empréstimos de até US\$ 2.500,00. Esses recursos só eram suficientes para a construção em alvenaria da pequena agroindústria, de 30 a 40 metros quadrados, pronta para funcionar, inclusive com o sistema de água e esgoto instalado. Restava obter ainda o dinheiro para os equipamentos e para o custeio inicial. Esse restante caía nas condições normais do banco, mas as exigências eram menores porque o empréstimo restante também era menor.

Foi criado, através de lei, o Banco do Trabalho. Esse Banco operava com o dinheiro do Funsol. A burocracia diminuiu em relação às exigências e houve flexibilidade, de forma geral.

Tudo o que foi feito levou a uma melhoria na concessão dos empréstimos sem, contudo, resolver os problemas daqueles que não têm garantias ou têm suas fichas cadastrais “suja” e não conseguem “limpá-las”. Esses ficariam sem empréstimos. Para resolver esse ponto criamos a agroindústria móvel.

A agroindústria móvel é constituída de estrutura metálica, com acabamento em PVC. Com seus 2.000 kg de peso total, ela pode ser transportada em um caminhão. Por ser um bem durável e removível, podemos colocá-la como sendo a própria garantia para o empréstimo. Caso não se cumpram as cláusulas que obrigam o pagamento do empréstimo, o agente financiador poderá tomá-la e financiá-la para outro. Dessa forma, a falta de garantia para o empréstimo desapareceria. Essa solução resolveu também o problema das pessoas jovens que, exatamente por estarem começando, não têm como dar garantias.

Com a criação dessas leis e da agroindústria móvel, os recursos financeiros conseguiram chegar para o público excluído; a burocracia diminuiu consideravelmente para se obter os empréstimos; e aqueles que jamais poderiam ter alguma oportunidade, em função de sua ficha cadastral reprovada pelo banco, puderam começar uma atividade rendosa, em função da agroindústria móvel, em sua propriedade.

Tão excludente quanto o sistema financeiro, é a legislação que regulamenta a inspeção de produtos de origem animal e vegetal, no nível das pequenas atividades agrícolas urbanas, periurbanas e rurais. Constituída por leis elaboradas no início dos anos 1950s, ela é elitista e excludente. Para combater essa situação, reformulamos e elaboramos a legislação do Distrito Federal para a inspeção de produtos de origem animal e vegetal.

Transformamos em lei uma série de normas para a construção de pequenas agroindústrias (30 a 40 m²) no nível da propriedade. Dentro dessas leis, que estabelecem normas para a implantação e o funcionamento das mini-agroindústrias de produtos de origem animal e vegetal, fizemos leis específicas para o Prove.

Fizemos também uma lei específica para evitar desvios no encaminhamento do programa.



Quiosque do produtor num supermercado em Brasília.

Foi elaborado um Projeto de Lei que contemplasse a sua continuidade, garantindo inclusive incentivos fiscais e considerando a legislação de impostos específica para produtos de processamento artesanal, feitos somente pelo público rural classificado como excluído. Com a aprovação da “Lei do Prove” pela Assembléia Legislativa do DF, passamos a trabalhar nas questões que se referiam também à legislação tributária.

A lei número 1825 de 13 de janeiro de 1998, instituiu o Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar do Distrito Federal – PROVE, criou incentivos e estabeleceu normas relativas ao tratamento diferenciado e simplificado para as Unidades Familiares de Processamento Agroindustrial.

Com seus 20 artigos, esta lei e o decreto número 19226, de 12 de maio de 1998, que a regulamenta, deram ao PROVE um caráter legal, além de afirmar a imperiosa necessidade da ação do Estado no processo econômico, forçando-o a não abdicar de uma de suas funções primárias, a de promover a equidade social. Com a implantação da Legislação, criaram-se, para os pequenos agricultores familiares, novas alternativas de exploração agrícola e ampliou-se a sua capacidade de produção, permitindo-lhes usufruir os benefícios de novas e eficazes tecnologias, adaptadas e aprovadas cientificamente. Ao mesmo tempo, ela permitiu estabelecer mecanismos que apurassem ao máximo a qualidade do produto final oferecido pelas mini agroindústrias, desmoralizando o preconceito de que “qualidade é monopólio do grande setor industrial”, e demonstrando que não apenas é possível como é também econômica e racionalmente indispensável simplificarmos os procedimentos administrativos e burocráticos que envolvem o processo produtivo, trazendo benefícios para todos.

Por que o PROVE não teve continuidade, no DF, após a mudança de Governo, em 1999?

Apesar de todo o esforço, no âmbito administrativo e legal, para que o PROVE continuasse, isso não aconteceu no Distrito Federal, mesmo com a criação das leis e com todo o encaminhamento dado. O Programa não conseguiu alavancar estruturas de sustentabilidade institucional e de co-responsabilização (ownership) entre os diversos atores sociais integrantes, tornando-se vulnerável a desmontes e descontinuidades.

Com a saída do governo que instituiu o Prove-DF em 1999, houve uma ruptura dos elos estabelecidos entre os produtores do PROVE e se estabeleceu um quadro de descontinuidade das ações e da concepção política inicialmente implementada. Os ideais do PROVE-DF foram abandonados e o funcionamento das agroindústrias foi para a clandestinidade.

O Prove e a ASPROVE- Associação dos Produtores do PROVE não resistiram à ausência de apoio do Estado. Em novembro de 2003, todas as agroindústrias haviam encerrado suas atividades regulares. Algumas passaram a funcionar na clandestinidade.

No DF, em 2003, era possível caracterizar a relação entre o Estado e a agricultura familiar como difusa e de abandono. Os agricultores familiares não conseguiram se organizar satisfatoriamente até o presente momento e o Estado promove ações preconizadas para o aumento da produção e da produtividade em que o foco está vinculado a estratégias de dinamização de “produtos” agropecuários e não de setores ou grupos de agricultores familiares. Não se percebe uma preocupação explícita com ações que venham a construir um desenvolvimento em bases sustentáveis”. (Brasil 2005)

Não descartamos os erros, de ordem operacional, durante a implantação do PROVE, que afetariam sua continuidade, mas pelo êxito alcançado durante aqueles 4 anos, esses erros, com certeza, não foram determinantes. O que nos parece claro é que, quando qualquer governo coloca suas instituições para atender com exclusividade o público “excluído”, todas as ações se tornam complexas e de difícil realização. O Estado não está suficientemente preparado para essas tarefas. Não há uma percepção do que representa a exclusão social. Ignora-se o nível dessa exclusão. Não existe um entendimento de que essas pessoas estão em um processo de abandono há séculos e que seria impossível incluí-las em somente 4 anos; daí as observações, feitas pelos que não eram a favor, de que atender prioritariamente a essas pessoas seria paternalismo e que não se pode ficar muito tempo “tomando conta delas”.

Um outro ponto, ao nosso ver determinante para a não continuidade do PROVE, foi que ele nunca foi uma política de Estado. Ele era um programa de governo e do governo do Partido dos Trabalhadores.

Na medida em que ele foi exitoso, virou marca de governo e alvo de questionamento dos partidos contrários.

Isso nos dá segurança em dizer que, para a sustentabilidade, de programas de inclusão social, os esforços nas transformações e/ou adaptações do aparelho de estado e a elaboração de novas leis serão de pouca valia se o programa não estiver dentro de um pacto entre todos os partidos, enfim, como já dissemos, dentro de uma séria política de Estado.

Referências

- Carvalho JLH de. 2001. O PROVE - Programma de Verticalização da Pequena Produção Familiar. Cuaderno de Trabajo 83. Programma de Gestión Urbana - pgu@pgu.ecuanex.net.ec
- Duarte LMG, Brasil ICP, Salviano OMMF, Biserra RS. 1997. Relatório de Pesquisa – Avaliação do Prove. Brasília: Secretaria de Agricultura do DF
- Pesquisa Prove. 1998. Relatório Final. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi do DF.
- BRASIL, Ida Cláudia Pessoa. Estado, agricultura familiar e desenvolvimento sustentável: construção de uma relação diferenciada. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. UnB, 2004
- CARVALHO, João Luiz Homem de. Brasília. PROVE - O Gosto da Inclusão Social SADF, 1995.
- CARVALHO, João Luiz Homem de (Org.). Agricultura cidadã: novas formas de intervenção do Estado para um novo modelo de desenvolvimento rural. Brasília: Secretaria de Agricultura, 1998.

A Política de Uso do Solo Urbano em Peddie; uma antiga vila natal na província Eastern Cape, África do Sul

Alexander C. Thornton - alec.thornton@stonebow.otago.ac.nz

A promoção da redistribuição de terras, especialmente para que os pobres urbanos possam atender as suas necessidades nutricionais, freqüentemente colide com barreiras históricas e políticas. As conclusões reunidas por um estudo de caso, parte de uma tese de doutorado, levaram o autor a uma pequena “terra natal” (homeland = reserva negra, no tempo do apartheid) na África do Sul, onde ele verificou que a disponibilidade das terras baldias muitas vezes não é percebida por quem procura usá-las para a agricultura urbana.

O governo “pós-apartheid” da África do Sul tem enfatizado a luta contra a pobreza, a igualdade e o desenvolvimento sustentável nos seguintes documentos relacionados com políticas onde são mencionados vários tipos de agricultura urbana.

Ao abordar as complexidades da redistribuição de terras, o documento sobre Política Espacial e Gestão do Uso do Solo recomenda “a realocação das terras públicas para os moradores pobres que queiram complementar sua renda, o que colaboraria para o desenvolvimento econômico local e se constituiria em uma opção barata de reforma agrária” (Governo da África do Sul, 2001).

Este documento ainda recomenda aos governos locais assegurarem a implantação de um processo que capacite as pessoas a investir social e economicamente na terra, afirmando que “as prefeituras estão autorizadas a reservar áreas de terra [...] para pastagem de gado e para [...] a implantação de hortas comunitárias” (ibid). Mas para que as áreas de hortas possam se multiplicar, o documento afirma que “a segurança na posse da terra é uma pré-condição para que as pessoas invistam em melhoramentos e adotem práticas ambientalmente sustentáveis de uso do solo”, tanto em áreas urbanas quanto rurais (ibid).

Rogerson (1996) afirma que o Documento sobre Agricultura (Governo da África do Sul, 1995) representa um sinal bem claro do apoio oficial para a agricultura urbana, já na era da reconstrução pós-apartheid, ao declarar que “o desenvolvimento de setor de agricultura periurbana foi indicado como uma opção na criação de meios de vida para os pobres urbanos”.

Entretanto, o sistema de “terras natais” (1), implementado durante a era do apartheid, influencia negativamente as tentativas atuais dos moradores locais para terem acesso às áreas urbanas baldias com propósitos agrícolas. Os desafios são muitas vezes burocráticos, mas eles também incluem impactos ambientais como a erosão do solo, o excesso de pastagem e a seca. Como no caso descrito a seguir, do projeto de horta comunitária em Masizame, obter os direitos para usar um terreno, no nível municipal, para fins agrícolas costuma ser um processo controverso e lento.



Primeira colheita do projeto MCGP, em 2004. Foto: Alexander Thornton

De acordo com o Ministro de Assuntos Fundiários, Ms. Thoko Didiza, em muitas partes do país as prefeituras atualmente administram as terras públicas (a maioria situada nas periferias urbanas), que eles antes, e tradicionalmente, apenas administravam (?). As municipalidades foram portanto fortalecidas pelo governo nacional, podendo agora reservar essas terras para o benefício dos moradores mais pobres. O uso dessas áreas públicas como pasto ou para a criação de hortas comunitárias permite aos moradores terem acesso à terra para complementar sua renda (agricultura de subsistência) ou iniciarem um trabalho visando tornar-se produtores comerciais. Porém, pesquisas na antiga “terra natal” de Peddie mostram que a pouca informação sobre os direitos ao uso das terras públicas tem retardado o desenvolvimento da agricultura urbana.

Peddie

A comunidade de Peddie, antes denominada Ciskei, é uma das dez antigas “homelands” criadas na África do Sul no final da dominação branca, e desempenha um importante papel na região por ser a sede administrativa do município de Ngqushwa. A área urbana de Peddie tem uma população de aproximadamente 5.100 habitantes. Do total de cerca de 20.800 domicílios existentes no município, 70% têm membros que estão desempregados, uma proporção maior do que a média nacional, (45%). Além disso, 72% dos domicílios com membros empregados ganham menos de R800 (US\$ 125) por mês, sendo que as mulheres lideram cerca de 52% das famílias.

A princípio, o governo local de Peddie é a favor de garantir o uso das terras públicas por projetos de horticultura comunitária (Badi, 2004: comunicação pessoal; representante do Departamento de Agricultura, 2004: comunicação pessoal). Além disso, o Programa Municipal de Desenvolvimento Integrado menciona especificamente o desenvolvimento da horticultura comunitária (Nqgushwa IDP, 2001).

Peddie possui, em sua periferia, terras viáveis suficientes para satisfazer tanto as necessidades residenciais quanto produtivas, por meio da agricultura urbana. Apesar do frágil ecossistema da região (semi-árido), várias formas de agricultura urbana são praticadas, como o cultivo de milho pouco intensivo e em pequena escala, a criação de pequenos rebanhos de gado (bovino, caprino, suíno) e de galinhas, e a produção de hortaliças (em hortas medindo entre 50 e 100 m²), tanto nos assentamentos informais quanto nos projetos habitacionais formais implantados, de modo subsidiado, pelo governo. Em uma área residencial periurbana conhecida como Vila Alemã, muitas casas agora usam áreas anteriormente cultivadas pelos moradores alemães (na época colonial) como pastagem para pequenos rebanhos de gado bovino e de cabras. Esses animais pastam onde a terra não foi dominada pela “blue bush” e pela “acacia thorn bush”, resultado muito comum onde houve excesso de pastoreio no passado.

Ao responderem a uma pesquisa realizada em Peddie, tanto os moradores de casas onde se pratica a agricultura urbana quanto os residentes em casas onde não se cultiva nada, muitas vezes reclamavam da falta de espaço para cultivar alimentos e expressavam seu interesse em plantar em alguma área comunitária. Porém a falta de informações sobre a nova política de uso do solo municipal, após a era colonial, impede que muitas famílias tenham acesso às áreas disponíveis, e também impedem que a prefeitura realize o pleno potencial da agricultura urbana. Isso foi ilustrado pelo caso do Projeto de Horta Comunitária em (Masizame Community Garden Project - MCGP).

O projeto de horta-comunitária em Masizame

O projeto MCGP, na vila de Durban, foi criado nos anos 1990s por um grupo de mulheres como resposta à necessidade de gerar renda e prover alimentos a baixo custo para os membros de suas famílias.

Quando a pesquisa foi realizada, em 2005, o MCGP reunia 15 integrantes, três dos quais homens. Por meio de um processo de intervenção com base comunitária, o MCGP garantiu o acesso a um mercado formal na cidade (em uma mercearia) onde vende toda a manteiga de amendoim que excede o consumo próprio (ver foto). O projeto atualmente ocupa uma área na periferia da vila de Durban que antes era usada como centro de exposições agrícolas pelo antigo governo Ciskei.

Com grande esforço, despendido durante dez anos, o MCGP finalmente conseguiu um recurso financeiro doado pelo governo, mas a questão da posse da terra ainda não está completamente resolvida.

Complexidades ligadas ao status da terra nas antigas “terras natais” provocaram muita frustração aos membros do MCGP durante essa última década. Nas antigas “homelands”, as autoridades estaduais são responsáveis pelas terras rurais, enquanto que as autoridades municipais só podem decidir sobre direitos fundiários nas áreas urbanas. Entrevistas realizadas com membros do MCGP, com representantes da Secretaria de Agricultura e com autoridades municipais revelaram que ainda há confusão com relação à área onde o MCGP está localizado. A Secretaria de Agricultura e as autoridades municipais explicaram que o município ofereceu aos membros do MCGP o direito de usarem a terra para cultivar alimentos. Porém os membros do MCGP interpretaram “direito de uso” como “propriedade”. Os membros foram perguntados se eles tinham um contrato, e sua resposta foi “não”.

Outro problema é que o mapa de planejamento da cidade indica que há uma nova escola projetada para ocupar o terreno hoje cultivado pelo MCGP, o que pode ameaçar a continuidade do projeto. Em uma entrevista posterior, as autoridades municipais não foram conclusivas quanto à situação da horta do MCGP com relação ao projeto da nova escola (Badi, 2004: comunicação pessoal). Antes de ter seu financiamento aprovado, os membros do MCGP tinham a impressão de que estavam lutando para obter a propriedade da terra que cultivavam.

Aparentemente nunca lhes foi explicado que o governo nacional deu aos municípios o poder de ceder o direito de uso das terras aos pobres que queiram cultivar alimentos. Se os membros do MCGP tivessem sido informados dessa política de redistribuição de terra eles poderiam ter escolhido e solicitado outra área, viável, ao invés de se esforçarem por dez anos, em vão, lutando pelo direito de cultivar a sua horta em área reservada para outro uso.

A boa comunicação e a divulgação das informações são portanto aspectos importantíssimos para que os produtores urbanos, atuais e potenciais, possam conhecer seus direitos.

Conclusões e lições

A agricultura urbana desempenha um importante papel em Peddie, como estratégia de sobrevivência das famílias. O desenvolvimento do MCGP poderia ser replicado por outros candidatos a agricultores urbanos na região, por que existem muitas oportunidades para as comunidades de baixa renda comercializarem seus produtos, tanto no mercado formal quanto no informal.

Além disso, a abundância de terras nas periferias oferece aos agricultores de subsistência e criadores de animais pouco intensivos uma oportunidade para crescerem e se profissionalizarem.

Os obstáculos ao desenvolvimento da atividade no nível da política (como termos e conceitos pouco claros, a pouca comunicação e a fraca implementação das políticas existentes no nível municipal) devem ser removidos, de modo que todo o potencial para promover a agricultura urbana e outras estratégias de subsistência possam materializar-se. A consciência desse potencial deve ser estimulada entre os pesquisadores, planejadores e formuladores de políticas.

Em Peddie e noutras áreas similares, os atores institucionais (governamentais e não governamentais) e os grupos de pressão preocupados com a redução da pobreza deveriam tomar a frente no processo de informar o público sobre seus direitos e estimulá-lo a construir um meio de vida aproveitando-se das políticas de redistribuição de terras que o governo tem a obrigação legal de implementar.

Notas

1) O sistema de “terras natais” (homeland) resultou da urbanização controlada da população negra e da segregação racial, que serviu para garantir, a setores-chave da economia sul-africana, mão-de-obra negra barata (Lester e outros., 2000).

Referências

- Badi, B. (2004), Works Superintendent, Prefeitura de Ngqushwa, comunicação pessoal.
- Department of Agriculture representative (2004), Peddie, Prefeitura de Ngqushwa, comunicação pessoal.
- Lester, A., Nel, E., and Binns, T. (2000), *South Africa past, present and future*, Longman, Harlow.
- S.; Sabel-Koschella, U.; de Zeeuw, H. (eds), *Growing Cities, Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda*, Feldafing, Germany: German Foundation for International Development (DSE)
- Ngqushwa Municipality IDP (2001), *First Draft of the Integrated Development Plan*, Office of the Municipal Manager, Peddie, Prefeitura de Ngqushwa
- Rogerson, C. (1996), *Urban cultivation and urban reconstruction in South Africa*, *Geographical Journal of Zimbabwe*, No. 27, p. 11-20
- Rogerson, C. (2003), *Towards 'pro-poor' urban development in South Africa: the case of urban agriculture*, *Acta Academica Supplementum*, 1, 130-158.
- South African Government (1995), *White Paper on Agriculture*, <http://www.gov.za/whitepaper/1995/agriculture.html>, [10/02/2003]
- South African Government (2001), *White Paper on Spatial Policy and Land Use Management*, <http://www.land.pwv.gov.za/White%20Paper/whitetab.htm>, [05/05/2003]

Realizando uma mudança na política para implementar a agricultura urbana em Kampala, Uganda

Ssemwanga Margaret Azuba - msazuba@yahoo.com

Sarah McCans- sarah_mccans@yahoo.com

Fotos: Marielle Dubbeling

Esse texto apresenta o processo, as experiências e as lições aprendidas com relação à mudança da política sobre agricultura urbana em Kampala. Especificamente ele apresenta os marcos legal e político relacionados com a agricultura urbana antes de 2001, e o processo participativo que culminou na formulação das novas normas legais que irão ajudar a promover e regular a agricultura urbana na cidade de Kampala.

Kampala, capital de Uganda, cobre aproximadamente 195 km² de terreno de relevo irregular, incluindo as terras baixas e alagáveis que são cobertas por luxuriante vegetação. A cidade tem uma população de 1,2 milhões de habitantes, com uma densidade populacional de 4.581 pessoas por quilômetro quadrado (UBOS, 2002). Sua população cresce regularmente a uma taxa de 3,9% por ano devido à intensa migração campo-cidade e ao crescimento natural da população (KCC, 2006a).



Urban women farmer showing her garden in Kampala.

Apesar de ser considerada, até recentemente, como ilegal, a agricultura urbana em Kampala existe desde os anos 1890s (Urban Planning & Land Management Department, KCC, 2005). Atualmente, mais de 30% da população de Kampala pratica a agricultura urbana (Muwanga, 2001). Embora ela seja reconhecida como uma importante estratégia para garantir a segurança alimentar e a renda das famílias, ela também continua sendo considerada um incômodo e uma ameaça à saúde pública e ao meio ambiente.

Foi só no final dos anos 1980s que várias pesquisas documentando a importância da agricultura urbana em Kampala começaram a aparecer, contribuindo para uma mudança gradual nas percepções dos formuladores de políticas locais. Em 2000, a Câmara da de Kampala reconheceu a importância da agricultura urbana e a necessidade de legalizar e regulamentar a sua prática. A Câmara também reconheceu que as normas legais existentes não eram favoráveis à agricultura urbana e estavam obsoletas diante da realidade socioeconômica existente.

Em 2001 a Câmara contratou um consultor para rever todas as normas legais urbanas criadas desde a independência do país, durante os anos 1960s. Os únicos instrumentos legais referentes à agricultura urbana eram (1) o Decreto de Registro e Controle de Cães, de 1964 (que enfatizava o controle da raiva); o Decreto de Manutenção da Lei e da Ordem, de 1964 (que enfatizava o controle de gado pastando solto e a destinação adequada das carcaças dos animais abatidos); e o Ato da Saúde Pública, de 1964 (que enfatizava o plantio de árvores e de plantas ornamentais na cidade).

Não havia nenhuma lei voltada para a criação de animais, a produção de peixes ou o cultivo agrícola, embora essas atividades fossem bastante praticadas naquela época pelos moradores de Kampala.

Em 2001, a Câmara estabeleceu uma comissão formada por pessoas experientes em várias disciplinas relevantes para, juntamente com o consultor mencionado acima, rever, desenvolver e propor mudanças nas normas legais respectivas. Desse processo resultaram seis minutas de decretos municipais:

- Decreto Municipal de Registro e Controle de Cães, 2001;
- Decreto Municipal de Manutenção da Lei e da Ordem, 2001;
- Decreto Municipal do Processamento e Venda de Peixes, 2001;
- Decreto Municipal de Agricultura Urbana, 2001;
- Decreto Municipal da Venda de Leite e seus Derivados, 2001;
- Decreto Municipal de Carnes, 2001.

Em 2003, a Câmara – em colaboração com a Environment Alert, o Ministério da Agricultura, Produção Animal e Piscicultura, a Organização Nacional de Pesquisa Agrícola, e a Universidade Makerere – recebeu o apoio do programa Urban Harvest, do CGIAR, e do Departamento de Desenvolvimento Internacional do governo britânico (Department for International Development - DFID) para realizar um segundo processo consultivo visando reexaminar as seis minutas citadas acima. A revisão, que durou dois anos, resultou em cinco minutas de decretos municipais:

- Decreto Municipal de Criação de Gado e de Animais de Estimação;
- Decreto Municipal da Produção de Peixe;
- Decreto Municipal de Agricultura Urbana;
- Decreto Municipal da Venda de Leite e seus Derivados;
- Decreto Municipal da Venda de Carne e seus Derivados.

Em 2005, a Câmara aprovou os novos decretos, para “dispor sobre o licenciamento, a orientação, o controle e a regulamentação da agricultura urbana e dispor sobre outras matérias conexas.” (CCK, 2006b)

Defendendo a mudança na política

Um dos fatores que contribuíram para a mudança na política de Kampala com relação à agricultura urbana foi a divulgação e o compartilhamento de conhecimentos e informações sobre a existência da atividade, e sua contribuição para a segurança alimentar, a estabilidade financeira, a saúde e a nutrição, e a criação de ambientes mais verdes.

Esse intercâmbio foi facilitado pela interação dos técnicos de extensão agrícola com os técnicos e vereadores da Câmara, compartilhando resultados de pesquisas e visitando projetos de base comunitária. Esse trânsito de idéias e conhecimento criou uma demanda pela mudança na política e na legislação.

Questões-chave

Durante o processo de consultas com os atores mais interessados e envolvidos, muitas questões relacionadas com os aspectos práticos dos decretos foram levantadas, levando a alterações nas minutas. Os novos decretos pretendem ser “fáceis de entender”, e eles descrevem as regulamentações que os produtores urbanos devem observar para promover práticas seguras para cada um dos tipos de agricultura urbana e comercialização de seus produtos.

Foram previstas as condições para a obtenção da permissão que legitima as atividades dos agricultores, e da licença que regula os padrões de qualidade dos produtos comercializados. Outras seções dos decretos colocam restrições quanto a locais onde a agricultura pode ser praticada, e proíbem o uso de insumos perigosos como pesticidas e adubos químicos.

Também a disposição final de resíduos das práticas agrícolas é claramente abordada. Qualquer falha nos decretos pode resultar em ações legais.

Entretanto, também é reconhecido que a prática bem-sucedida da agricultura em Kampala vai requerer o constante desenvolvimento de tecnologias que sejam economicamente viáveis, ecologicamente seguras e culturalmente apropriadas.

O teste-piloto dos decretos

A Câmara, em colaboração com Comissão de Coordenação de Segurança Alimentar, Agricultura e Pecuária Urbanas de Kampala (Kampala Urban Food Security, Agriculture and Livestock Coordination Committee - KUFSAALCC), preparou diretrizes para tornar operacionais os decretos. No momento, eles estão em fase de teste-piloto em dois bairros de Kampala para avaliar a sua praticidade em termos de adesão das pessoas e das comunidades e para levantar os desafios a serem enfrentados para implementá-los.

Entre as questões levantadas até agora, nessa fase de testes, incluem-se as seguintes:

- A resistência, por parte dos agricultores, para aderir ao sistema de permissão e licenciamento. Isso pode ser atribuído à forte relutância quanto a pagar taxas, que derivou do fracasso da prefeitura em devolver, na forma de benefícios, os impostos cobrados dos moradores e empreendedores de Kampala.
- A necessidade de uma definição mais clara do que seja “agricultura urbana” (p.ex.: a partir de que dimensão de área ou nível de produção agrícola é obrigatória a permissão oficial que autoriza o plantio?)
- A necessidade de maior flexibilidade no sistema de permissão e licenciamento de modo a acomodar a natureza dinâmica da agricultura urbana (p.ex.: no decorrer do tempo, os produtores podem querer mudar de um tipo de agricultura para outro, por causa das mudanças nas forças e demandas do mercado).

Lições aprendidas

As lições aprendidas a partir do estudo de caso “Processo e parceria para mudanças nas políticas a favor dos pobres”, realizado pelo Instituto Internacional de Pesquisa Pecuária (International Livestock Research Institute - ILRI) em Kampala (Hooten, 2005), revelou que uma consulta ampla e o envolvimento dos interessados são aspectos-chave quando se formulam políticas. Esse processo contribui para a sensibilização, e é indispensável para criar um senso de propriedade entre todos os atores envolvidos.

Parcerias envolvendo os indivíduos comprometidos das organizações mais relevantes também são importantes. Pessoas com liderança e comprometidas com o trabalho, que ocupem situações importantes, podem ser cruciais para criar um clima institucional propício às mudanças, especialmente no caso de questões como a agricultura urbana, que foram ignoradas e marginalizadas durante tantos anos. Os entusiastas trabalhando dentro das organizações ajudam a mudar o comportamento dessas instituições por meio de sua liderança, e os defensores da atualização de políticas desempenham um papel fundamental nesse processo.

Reunião das partes interessadas, incluindo produtores urbanos, representantes de ONGs e autoridades locais.



O processo de formulação de uma política é interativo, lento e caro. Requer a mobilização de recursos bem como uma visão de longo prazo sobre os resultados que deverão ocorrer além e independentemente das mudanças periódicas e inevitáveis na administração pública.

Ligando a realidade à visão

A existência da agricultura urbana em Kampala estimulou o desenvolvimento de outras políticas relacionadas. Sua ampla aceitação e reconhecimento ficaram evidenciados nos documentos de trabalho do presidente de Uganda e do prefeito de Kampala, onde ela é considerada uma estratégia indispensável para a redução da pobreza. A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Gestão do Solo também reconheceu a ambigüidade de um parágrafo no Plano Diretor da cidade, relacionando os diversos usos do solo, que não inclui a agricultura urbana, mas que pode ser adaptado para integrar a atividade no desenvolvimento futuro da cidade. A evidência da prática da agricultura urbana em outras cidades de Uganda motivou um estudo para estabelecer a dimensão da sua prática, como base para a criação de um diálogo sobre a sua inclusão no marco político nacional.

Conclusão

A mudança da política de Kampala é uma realização notável considerando-se que a agricultura urbana e periurbana ainda é proibida ou apenas tacitamente tolerada nos países da região sub-sahariana. O avanço foi possível graças ao crescente reconhecimento da contribuição da agricultura urbana para a segurança alimentar, a geração de renda e emprego, e o seu potencial impacto na redução da pobreza, no melhoramento da saúde e no “empoderamento” das mulheres.

Referências

- Hooten, N. 2006. Learning Lessons from the Kampala Urban Agriculture Policy Process. Workshop Report. 31 January 2006. Hotel Equatoria, Kampala. ILRI/ODI publication.
<http://www.pppppc.org/content/files/documents/Kampala%20workshop%20report%20final%2028-03-06.pdf>
- Kampala City Council. 2006a. Three Year District Development Plan 2006/7 to 2008/9
- Kampala City Council. 2006b. The Kampala City (Urban Agriculture) Ordinance, 2006
- Kampala City Council. 1964. The Kampala City (Maintenance of Law and Order) Ordinance
- Kampala City Council. 1964. Public Health Act
- Kampala City Council. 1967. The Kampala City (Registration and Control of Dogs) Ordinance
- Muwanga, J. 2001. Informal Food Markets, Household Food Provisioning, and Consumption Patterns Among the Urban Poor of Kampala. Master’s Thesis. MUK. Geography
- Uganda Bureau of Statistics. 2002. Population and Housing Census

Um marco político favorável para a agricultura urbana em Rosário

Raul Terrile - raulterril@arnet.com.ar

Antonio Lattuca - lattucario@arnet.com.ar

Enquanto a cidade de Kampala adotou principalmente uma abordagem regulatória para a agricultura urbana, baseada em um sistema de permissões, licenças, controle e uso de instrumentos legais, a cidade de Rosário preferiu enfatizar o desenvolvimento de um marco político favorável, baseado em incentivos econômicos, instrumentos educativos, comunicativos e de projeto (ver também o artigo de De Zeeuw e Wilbers nessa edição).

Com uma população superior a 1 milhão de habitantes, Rosário é a maior cidade na província (estado) de Santa Fé, e a terceira área urbana mais populosa da Argentina. Durante os últimos 30 anos, a cidade testemunhou o crescimento do número de desempregados e, por causa da crise econômica vivida pelo país em 2001, mais de 800.000 pessoas, ou cerca de 60% da população total da cidade, foram lançadas na pobreza.

Muitos cidadãos de Rosário começaram a cultivar os terrenos livres disponíveis na cidade para assegurar um suprimento seguro de alimentos para si mesmos e suas famílias. As ONGs também foram levadas progressivamente a assumir um papel maior em programas de desenvolvimento social, com a agricultura urbana assumindo um significativo papel em seu trabalho. Por sua parte, a prefeitura transformou gradualmente suas atividades de desenvolvimento em programas e políticas sociais destinados a lidar com a situação daqueles grupos excluídos do mercado de trabalho formal. As autoridades locais removeram as normas legais que dificultavam a disponibilidade de áreas públicas para a agricultura. A prefeitura também forneceu, aos novos agricultores urbanos, sementes e outros insumos indispensáveis.

Elaborando e institucionalizando um programa de municipal de agricultura urbana

A prefeitura criou então o Programa de Agricultura Urbana, vinculado à Secretaria de Promoção Social, que agora conta com uma equipe de 33 funcionários, em tempo integral ou parcial, e com um orçamento de US\$ 430.000 (em 2006). O programa envolve produtores urbanos, técnicos municipais, especialistas em agricultura, e representantes das ONGs ligadas ao setor. Por meio desse programa, os agricultores urbanos têm apoio para garantir e proteger suas áreas produtivas, aproveitar o valor agregado a seus produtos agrícolas, e estabelecer novos mercados e sistemas de comercialização.

Uma consolidação mais firme do processo foi alcançada ao incorporar-se formalmente a agricultura urbana no Plano Diretor e de Desenvolvimento Estratégico da cidade.



O programa de agricultura urbana permitiu que muitas pessoas melhorassem sua qualidade de vida. Foto: Marielle Dubbeling

Nesse plano, a agricultura urbana é reconhecida como um uso permanente e legítimo do solo urbano, integrada às outras atividades e projetos públicos relacionados com o manejo das áreas verdes urbanas, dos equipamentos e infraestrutura, da habitação, do transporte etc. Algumas normas legais estão descritas no destaque abaixo.

O decreto N° 4713 (1999), relacionado com o “Programa Municipal de Hortas Comunitárias”, propôs o estabelecimento de hortas comunitárias em áreas públicas ou privadas. No primeiro caso, a permissão de uso pode ser obtida diretamente das autoridades competentes. No segundo caso, os proprietários são convidados a alugar seus terrenos vazios para a prefeitura de Rosário, que por sua vez os arrenda aos horticultores comunitários, pela duração de dois anos. Durante esse período o proprietário é dispensado de pagar os impostos territoriais urbanos relativos aos terrenos.

O decreto N° 7341 (2002) criou o “Programa Municipal de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica”, que promove a criação de unidades de produção orgânica e de microempresas associadas para a produção de biofertilizantes, composto e equipamentos, bem como para o processamento dos produtos orgânicos. Ele prevê a oferta de treinamento, de sementes e irrigação, fornece apoio técnico e financeiro para a criação das pequenas agroempresas, para a comercialização dos produtos e facilita os contatos com os supermercados instalados na área.

O decreto N° 7358 (2003) criou o “Programa para a promoção de empresas sociais produtivas em Rosário”, que dá apoio às agroindústrias e aos mercados de produtores.

O decreto N° 6493 (2003) dispõe sobre a identificação e inclusão de terrenos baldios viáveis para a agricultura urbana no “Banco Municipal de Terras de Rosário”. Esse decreto facilita o processo de reservar áreas de plantio para os grupos comunitários. Ele também prevê a identificação de áreas destinadas à agricultura nos projetos de recuperação urbana e nos programas habitacionais.

Finalmente, o decreto 1074 (2004) dispõe sobre a implementação do “Programa de Parques-Hortas” na cidade, nos quais atividades de lazer e de produção são integradas na gestão das áreas verdes naturais (como zonas inundáveis e áreas de reserva de rodovias).

Resultados

O programa de agricultura urbana em Rosário permitiu a muitos homens e mulheres melhorarem suas condições de vida. Existem atualmente 600 grupos de produtores (cada um composto por cerca de 10 pessoas) na cidade, 150 dos quais envolvidos ativamente na comercialização dos produtos. Seis feiras de produtos são realizadas semanalmente em áreas públicas (no centro e em vários bairros de Rosário). Diariamente alguma feira está funcionando em algum bairro da cidade. Por meio das vendas, os produtores geram uma renda de US\$ 40 a 200 (esse último valor – ou até mais – é atingido pelos produtores que se dedicam exclusivamente a essa atividade).

Além disso, existe uma instalação agroindustrial dirigida pelos produtores que processa as hortaliças e outra que produz cosméticos naturais usando plantas medicinais. Duas outras estão em construção em bairros no sul e no sudoeste da cidade, com recursos destinados a elas pelo processo de orçamento participativo.

Quatro parques-hortas estão sendo implantados na cidade, e servirão como modelo para outros a serem criados nos próximos anos.

Uma rede de produtores urbanos também foi criada recentemente (2006), com o objetivo de fortalecer a capacidade produtiva, comercial e de pressão dos seus membros.

A rede irá desenvolver atividades como a formação de uma equipe de técnicos que possa treinar os membros interessados das comunidades em técnicas ecológicas de produção. A renda gerada por meio das vendas desses serviços irá, entre outras, ser usada no fortalecimento da rede.

Muitos desafios perduram, como a necessidade de aumentar a escala de produção e de comercialização na cidade, reduzir a dependência dos produtores com relação ao apoio governamental, e integrar a agricultura urbana em outras áreas de gestão pública, especificamente o melhoramento dos bairros urbanos e a construção de novos projetos habitacionais.

“Eu penso que esse é um processo que vai sendo consolidado no decorrer do tempo. Ele não tem sido uma experiência isolada, mas está integrado nas políticas sociais e urbanas que a prefeitura de Rosário vem desenvolvendo há mais de 15 anos. Eu penso que, na continuidade, nós iremos testemunhar uma atenção ainda maior sendo dedicada à **integração** desses processos de agricultura urbana na vida cotidiana de nossa cidade.”

Miguel Lifschitz, prefeito de Rosário.

Publicações de interesse para a agricultura urbana

Cidades cultivando para o futuro: agricultura urbana para cidades verdes e produtivas

Cities Farming for the Future: Urban Agriculture for Green and Productive Cities

René van Veenhuizen (ed). 2006. Publicado RUAF Foundation, IDRC e IIRR. ISBN 1-930260-14-4

Desde 1999, os parceiros que integram a Rede Internacional de Agricultura Urbana e Segurança Alimentar (RUAF Foundation) têm desempenhado um papel crucial no melhoramento do acesso a informações sobre agricultura urbana e no fortalecimento das capacidades das autoridades locais, ONGs, organizações de agricultores e outros envolvidos, com relação a diagnósticos participativos locais e planejamento de ações estratégicas em agricultura urbana. Essa publicação apresenta o estado atual dos assuntos relacionados com o desenvolvimento da agricultura urbana sustentável e indica os progressos feitos desde que as primeiras atividades de agricultura urbana foram publicadas (o livro "Urban Agriculture", do PNUD, em 1996, e o livro "Growing Cities, Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda" do DSE, em 2000).

Este livro está disponível em formato PDF em www.ruaf.org/node/961, e em formato HTML em www.idrc.ca/ev_en.php?ID=100638_201&ID2=DO_TOPIC.

O exemplar impresso de 460 páginas pode ser solicitado em bookstore@iirr.org / www.iirr.org

Cultivando cidades melhores: a agricultura urbana para o desenvolvimento sustentável

Growing Better Cities: Urban Agriculture for Sustainable Development

Luc J.A. Mougeot. 2006. IDRC. ISBN 1-55250-226-0

Resumindo 20 anos de pesquisas e experiências em agricultura urbana, o texto é claramente escrito e muito bem apresentado, de modo que o leitor pode, rápida e facilmente, encontrar os tópicos principais. Este livro serve como ponto focal para o sítio web do IDRC sobre agricultura urbana:

www.idrc.ca/in_focus_cities. Um CD com cópia do conteúdo do sítio In-Focus acompanha o livro (com textos em espanhol e francês).

A produção irrigada urbana de hortaliças em Gana: características, benefícios e riscos

Irrigated Urban Vegetable Production in Ghana: Characteristics, Benefits and Risks

Emmanuel Obuobie, Bernard Keraita, George Danso, Philip Amoah,

Olufunke O. Cofie, Liqa Raschid-Sally e Pay Drechsel. 2006.

Mais de 200.000 moradores urbanos consomem diariamente hortaliças exóticas nas ruas, cantinas e restaurantes de Accra. A maior parte das hortaliças perecíveis consumidas em Gana é produzida em espaços abertos urbanos ou periurbanos, sendo essa prática ainda mais estimulada pela falta de transporte adequado e de armazenamento refrigerado. Essa atividade é altamente lucrativa e pode ajudar os moradores mais carentes a superarem a pobreza. Ela também pode contribuir para o controle de enchentes, a recuperação de terrenos e o reverdecimento urbano. Porém vem se tornando cada vez mais difícil para os produtores pobres encontrar água não poluída, dentro ou ao redor das cidades, para irrigar seus plantios. Esse livro dá uma visão geral da produção urbana e periurbana de hortaliças nas maiores cidades de Gana, com um foco especial no reuso de águas servidas. Ele termina com recomendações sobre como os riscos para a saúde dos consumidores podem ser reduzidos em um país pobre como Gana, ao mesmo tempo em que promove a importante contribuição da agricultura urbana e periurbana. O livro destaca a necessidade de mais pesquisas e pode servir como importante recurso para estudantes, professores e formuladores de decisões. Disponível em

www.cityfarmer.org/GhanaIrrigateVegis.html e um número limitado de exemplares impressos está disponível mediante solicitação à e.abraham@cgiar.org (RUAF c/o IWMI Ghana).

Segurança alimentar na prática: usando a pesquisa de gênero para o desenvolvimento
Food Security in Practice: Using Gender Research in Development

Agnes R. Quisumbing e Bonnie McClafferty. 2006

Esse novo guia para praticantes, publicado pelo Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar, preenche a lacuna entre a pesquisa e a prática fornecendo informações relevantes e atuais sobre por quê e como as questões de gênero, quando consideradas, podem melhorar o projeto, a implementação e a efetividade dos programas e políticas de desenvolvimento. O guia apresenta conclusões importantes de pesquisas realizadas pelo programa de gênero e família do IFPRI com relação a seus projetos e políticas. Os autores testaram o guia na prática, junto a praticantes na África, Ásia, e América Latina, para verificar se as conclusões eram relevantes também fora dos países estudados. Para acessar o texto ou solicitar um exemplar, visite: www.ifpri.org/pubs/fspractice/sp2.asp

Para complementar minha renda: agricultura urbana em uma cidade da África Oriental
To Subsidise my Income: Urban farming in an East African

Dick Foeken. 2006. Afrika Studie Centrum Series Vol. 7. Leiden.

ISBN: 90-04-15202-4

Como ilustrado em publicações anteriores, e em artigo nesta edição, a agricultura urbana é objeto de pesquisas e desenvolvimento em Nakuru. Dando seqüência às publicações sobre Morogoro e Mbeya, na Tanzânia, este livro focaliza a agricultura urbana nessa cidade queniana. O trabalho se baseia em pesquisas e estudos desenvolvidos por vários pesquisadores, incluindo estudantes universitários quenianos. Ele analisa as técnicas agrícolas, os aspectos sócio-ambientais da agricultura urbana e as questões ambientais envolvidas. Ele mostra que a agricultura urbana é onipresente em Nakuru, é muito importante para a qualidade de vida de muitas famílias urbanas, é tolerada pelas autoridades e recebe cada vez mais atenção dos atores sociais da cidade.

CDs e DVDs

Organizações de pequenos produtores urbanos: parceiros indispensáveis para o desenvolvimento sustentável

Small Urban Producers Organizations: Key Partners for Sustainable Development

Produzido pelo World Report Foundation para o IDRC, FAO, IPES e ETC. 2006

Esse filme disponível em DVD reflete o resultado de estudos abrangentes sobre organizações de agricultores urbanos e periurbanos. O filme dura 13,5 minutos e apresenta experiências recolhidas em Amsterdã, Dacar, Hyderabad e Rosário que ilustram e analisam as contribuições dessas organizações para a segurança alimentar, a redução da pobreza urbana e o desenvolvimento sustentável. Um número limitado de cópias está disponível mediante solicitação ao RUAF.

Reciclando realidades nas cidades africanas

Recycling Realities in African Cities

O IWMI produziu, com apoio do IDRC, esse filme curto (de apenas 3,5 minutos) e de alta qualidade, que chama a atenção dos formuladores de políticas para a questão de como preservar os benefícios do uso de águas servidas para a produção de alimentos ao mesmo tempo em que se minimizam os seus riscos. Um Resumo de Política Hídrica também está disponível, focalizando as novas diretrizes da OMS que serão

divulgadas em breve, e as várias medidas alternativas de redução do risco que podem ser implementadas quando não é possível tratar adequadamente as águas servidas antes de sua reutilização. <http://www.iwmi.cgiar.org/waterpolicybriefing/files/wpb17.pdf>

O espaço verde urbano

Urban Green Space

Produzido por World Report Foundation for ALTERRA Green World Research, com financiamento da União Europeia - 2004. www.greencluster.org

Esse filme disponível em DVD apresenta os resultados do Projeto Greencluster e inclui instrumentos práticos e úteis para os pesquisadores, planejadores urbanos e políticos que trabalham com desenvolvimento e manutenção das áreas verdes urbanas na Europa.

DVD PAPUSSA Interativo

PAPUSSA Interactive DVD

Esse DVD contém documentos, filmes e fotos que resultaram do Projeto de Pesquisa sobre Produção em Sistemas Aquícolas Periurbanos no Sudeste Asiático (Research Project on Production in Aquatic Peri-Urban Systems in Southeast Asia - PAPUSSA). (ver também a Revista de Agricultura Urbana no 14).

Cidades cultivando para o futuro

Cities Farming for the Future

Os parceiros do RUAF produziram este DVD como um recurso informativo para o Fórum Mundial Urbano III, realizado em Vancouver em junho de 2006. Ele contém informações sobre agricultura urbana também disponíveis em www.ruaf.org

A água no contexto da pesquisa ambiental na União Europeia

Water in the Context of European Union's Environmental Research

Esse DVD contém o resumo de um projeto incluído nos 5o e 6o Planos de Desenvolvimento Comunitário (Community Research Framework), de 1998-2002 e 2002-2006 respectivamente). Mais informações podem ser obtidas em http://europa.eu.int/comm/research/fp6/index_en.html.

Sítios web

www.idrc.ca/en/ev-92997-201-1-DO_TOPIC.html

O sítio do IDRC apresenta, na página "In_Focus Programme", uma variedade de recursos relacionados à agricultura urbana, incluindo apresentações de slides, histórias curtas, estudos de caso, relatórios de pesquisas, livros e exemplos dos resultados obtidos pelos projetos e pesquisas do IDRC.

www.ictupdate.cta.int/index.php/article/frontpage/53

A publicação Atualidades ICT (ICT Update), bimensal, está disponível em formato impresso, em formato eletrônico na web, ou ainda como mensagem enviada aos interessados pela internet. Ela é publicada pelo Centro Técnico de Cooperação Agrícola e Rural (Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation - CTA) da União Européia. O último número (33), recentemente lançado, focaliza as relações entre as tecnologias de informação e comunicação (Information and Communication Technologies - ICT) e a agricultura urbana.

www.chasque.net/asudhi

A Associação Uruguaia de Hidroponia objetiva promover a tecnologia hidropônica junto às populações vulneráveis, visando a produção de alimentos em áreas urbanas, e estimular a integração e a cooperação com instituições nacionais e internacionais. Ela atua no Equador, na Argentina e no Uruguai.

www.portals.wdi.wur.nl/msp

Esse sítio oferece informações práticas sobre como facilitar processos participativos de aprendizado envolvendo diversos atores. Ele fornece os fundamentos teóricos, estudos de casos, métodos e ferramentas para criar processos de aprendizado, dicas de facilitação, exemplos, literatura e vínculos para outras páginas web de interesse. Seu objetivo é aumentar a qualidade e a eficácia dos processos multi-atorais e de aprendizado social.

www.pps.org

O PPS é uma organização sem fins lucrativos dedicada a criar e manter espaços públicos que promovem o desenvolvimento das comunidades. Ela divulga uma abordagem de "construir espaços" multifacetada para o planejamento e projeto dessas áreas. O sítio pretende ser um espaço público virtual, que as pessoas podem sempre visitar em busca de informações e inspiração.

www.tve.org/ho/doc.cfm?aid=1398

O Fundo Televisão para o Ambiente (Television Trust for the Environment - TVE) é uma organização independente sem fins lucrativos que promove a consciência global com relação ao meio ambiente, ao desenvolvimento sustentável, aos direitos humanos e às questões de saúde por meio de plataformas como a televisão e outros meios audiovisuais. A BBC World participou da série preparada pela TVE/ITDG sobre agricultura urbana.

www.cuhi.utoronto.ca

O Centro de Iniciativas de Saúde Urbana (Centre for Urban Health Initiatives - CUHI) é um centro de estudos voltado para pesquisas em saúde urbana localizado no University College da Universidade de Toronto, Canadá. O CUHI apóia pesquisas que examinem como as condições sociais e físicas das cidades afetam a saúde das pessoas que vivem nelas.

www.livablecities.org

O Conselho Internacional por Cidades Vivíveis (International Making Cities Liveable Council) é uma rede internacional interdisciplinar de pessoas e cidades dedicadas a tornar nossas cidades e comunidades mais "vivíveis".

www.megacitiesproject.org

O Projeto Mega-Cidades (Mega-Cities Project) é uma rede transnacional sem fins lucrativos formada por líderes comunitários, acadêmicos, governamentais, empresariais e da mídia, dedicada a compartilhar soluções inovadoras para os problemas urbanos. Seu objetivo é tornar as cidades mais justas socialmente, sustentáveis ecologicamente, politicamente participativas e economicamente viáveis.

www.toronto.ca/health/tfpc_index.htm

Toronto há muito se encontra na vanguarda das iniciativas e pesquisas relacionadas com a saúde pública e a segurança alimentar, e é uma das primeiras cidades a formar o seu conselho de política alimentar. Neste sítio estão reunidas inúmeras informações sobre o Conselho de Política Alimentar de Toronto.

www.practicalaction.org/

A Ação Prática (Practical Action) ajuda o desenvolvimento de habilidades e tecnologias para construir um futuro melhor. Em seu sítio, a Practical Action disponibiliza gratuitamente uma grande variedade de Resumos Técnicos – documentos que reúnem diversas informações práticas básicas.

www.enn.com

Por mais de 10 anos, a Rede de Notícias Ambientais (Environmental News Network- ENN) tem ajudado a educar o mundo sobre as questões ambientais. A ENN produz vários programas ambientais para o rádio, distribuídos por todos os Estados Unidos, incluindo os programas EarthNews®Radio e ENN Radio, preparados por Jerry Kay, editor da ENN.

www.oisat.org

O OISAT Info é um novo serviço de informações de fácil leitura disponível na web sobre o manejo de pragas nos trópicos sem uso de agrotóxicos, voltado para as necessidades dos pequenos agricultores. O serviço de informações apresenta métodos preventivos e curativos para o manejo de pragas com o objetivo de reforçar os mecanismos de auto-regulação dos sistemas agrícolas, e reduzir o uso de pesticidas sintéticos.