

---

## Editorial

### A integração da agricultura urbana e periurbana no planejamento

**Beacon Mbiba**, Coordenador – [mbiba@sbu.ac.uk](mailto:mbiba@sbu.ac.uk)

Rede de Pesquisas Urbanas e Periurbanas (Peri-NET)

South Bank University, Londres, Reino Unido

**René Van Veenhuizen**, ETC-RUAF, Leusden, Holanda

Foto: Charlie Clark - construção em área suburbana sobre terra agrícola de qualidade (Toronto, Canadá).



***Nas regiões do mundo caracterizadas pelo colapso econômico, tais como a África Oriental e a Meridional, a última década testemunhou um impressionante aumento das áreas urbanas dedicadas à produção informal de alimentos. Paralelamente, aumentou de modo inédito a atenção mundial voltada para o tema da agricultura urbana (Bakker e outros, 2000; Mbiba, 2001). Entretanto, o panorama global revela que o reconhecimento formal e a integração da AU no planejamento urbano e no desenvolvimento das cidades mudaram muito pouco, exceto talvez pela redução no número de intervenções proibitivas ou diretamente contrárias à agricultura urbana.***

De fato, continuam existindo problemas e conflitos que limitam a integração da agricultura no planejamento urbano. Em muitas zonas urbanas, a transformação da atitude pautada em modelos proibitórios para modelos permissivos e facilitadores, praticamente ainda não ocorreu, nem foi formalizada. As perspectivas e respostas, com relação à agricultura urbana, entre os principais atores de qualquer cidade, e a qualquer momento, não costumam ser consistentes, e os conflitos continuam sendo a norma.

Nesse contexto, cabem as seguintes perguntas:

- Por que a agricultura urbana continua sendo marginalizada no processo de planejamento urbano?
- Que fatores podem determinar a integração da agricultura urbana no planejamento urbano e no desenvolvimento sustentável?
- O que tem sido feito e o que poderia ser feito para facilitar a integração da agricultura urbana no planejamento urbano, nos diferentes contextos mundiais?
- Nos poucos casos em que se dá a integração, como têm sido resolvidas questões como o acesso à terra e os conflitos pelo uso da mesma? Que

lições, caso existam, podemos tirar desses casos?

### **Determinantes para a mudança**

A mudança de concepções, das proibitórias para as facilitadoras, e a integração da agricultura urbana no planejamento das cidades e em seu desenvolvimento requerem (e dependem de) mudanças estruturais na percepção dos regimes institucionais que governam ou gerenciam as cidades e nos valores sociais sobre os quais se baseiam a produção e o consumo urbanos.

Os casos apresentados nessa edição ressaltam que essas mudanças estruturais não surgem basicamente do simples intercâmbio de idéias entre as pessoas e de um consentimento verbal. Na verdade, as mudanças estruturais (e daí a necessidade de se integrar a agricultura no desenvolvimento urbano) são, em parte, consequência de alguma espécie de crise em um dado contexto; pode ser uma seca, um colapso econômico ou uma mudança política e econômica (como na Bulgária), ou a falta de confiança nas práticas agrícolas atuais (Holanda), ou problemas de eliminação de dejetos (como na África Ocidental – ver a 3ª edição da Revista de Agricultura Urbana, e nas Filipinas), ou ainda a necessidade de fortalecer a segurança alimentar.

Se aceitarmos esse modelo de “crise”, a pergunta que surge é “o que sucederia com a atenção dada à agricultura urbana uma vez superada a crise?” O cenário europeu de hortas, desde a Primeira Guerra Mundial até nossos dias (ver artigo de Howe e White, e Mbiba, 1995) sugere que a atividade declinará na medida que a crise vá desaparecendo. Entretanto, as hortas voltam a aparecer para atender novas necessidades, como o lazer e a educação ambiental e alimentar (ver artigo sobre Portugal e Brasil, nesta edição), ou se integrarão a outros usos do solo (ver o caso de Delft, Holanda). O planejamento poderá deixar de reservar-lhe uma posição significativa e os planejadores dedicarão sua atenção para outros temas críticos. Assim, mesmo nas cidades européias onde a produção urbana de alimentos já desempenhou certa vez um papel-chave na estratégia nacional de sobrevivência (ver Garnett, 1996), a maioria dos escritórios de planejamento não têm “espaço” para a agricultura urbana. De acordo com as conclusões de Martin e Marsden (1999: 389), os departamentos de planejamento na Inglaterra e no País de Gales dedicam muito pouca atenção aos aspectos mais amplos da política e da economia local da alimentação urbana, e existe uma progressiva redução na provisão de áreas e terrenos para as práticas agrícolas nas cidades. No ambiente capitalista de produção e consumo, que impera atualmente, é difícil permitir que a agricultura urbana compita com outros usos potenciais dos mesmos espaços urbanos (como se vê no caso de Lusaka, Zâmbia). É um ambiente onde o poder prevalece e o planejamento tem que ser entendido nesse contexto. São necessários enfoques inovadores no processo de planejamento urbano para aumentar o desenvolvimento sustentável e equitativo das cidades.

### **A importância da Agricultura Urbana para as Autoridades Municipais**

De acordo com Fainstein (1999), a realidade do planejamento é uma realidade de interesses opostos em uma sociedade muito desigual; o planejamento serve de justificativa aos interesses dos mais poderosos, enquanto que o resto ganha apenas uma atenção

simbólica. Os testemunhos dos artigos nesta edição apóiam a imagem de que a agricultura urbana é considerada como algo marginal no planejamento urbano; como carente de importância pelos dirigentes urbanos, como não competitiva se comparada a outros usos para o solo urbano (como a moradias ou indústrias), continuando a ser uma preocupação muito secundária nos programas de desenvolvimento urbano.

A pergunta mais comum é sobre o que as autoridades e planejadores urbanos devem fazer para que a agricultura urbana possa prosperar. Porém, talvez seja melhor fazer a pergunta desde o outro lado: o que pode a agricultura urbana fazer para as cidades, autoridades e planejadores urbanos? Por exemplo, que diferença pode ela fazer no futuro de um vereador ou no orçamento de uma cidade? Mais ainda: é importante entender o processo de planejamento, com suas limitações e oportunidades, e como a agricultura urbana poderia ajudar a melhorar a situação. No estudo de caso de São Petersburgo (e em outros), é destacado o problema da falta de orçamento. As atividades agrícolas podem ajudar a superar parte desse problema (ver também o estudo de caso de Trojan, Bulgária, e a proposta para o redesenvolvimento das zonas suburbanas de Toronto, Canadá). O que esses estudos demonstram é que, a menos que a agricultura urbana possa responder a essas perguntas melhor do que as outras atividades que competem com ela, sua integração no planejamento urbano jamais acontecerá.

### **A necessidade de uma abordagem flexível e um foco diferenciado**

Os artigos contidos nesta edição ilustram também que a diversidade nos níveis regional e local influi no êxito da integração da agricultura urbana no planejamento. Porém muitos defensores da agricultura urbana e periurbana costumam apresentar essas atividades como uma atividade homogênea, esperando sua completa aceitação e integração nas cidades; porém isso não é verdadeiro e nunca acontecerá assim. O que parece funcionar – ou seja, levar à efetiva integração – é o enfoque diferenciado. Em primeiro lugar, deve-se considerar cada atividade separadamente, por exemplo, a produção agrícola separadamente da criação de animais; a produção de hortaliças separadamente da de cereais; a criação de gado maior separadamente da de pequenos animais, etc. Os casos e outros estudos apresentados em edições anteriores da Revista revelam claramente que as autoridades e os estatutos favorecem os cultivos urbanos, principalmente de hortaliças, mas não apóiam a criação de animais dentro dos limites das cidades, preferindo deslocá-la para as zonas periurbanas, como nos exemplos de Accra, Hubli-Dharwad, Havana e Dar Es Salaam (Bakker e outros, 2000).

Em segundo lugar, existe a necessidade de diferenciação espacial, separando a agricultura urbana nas zonas construídas (em lotes), em espaços urbanos maiores (áreas livres) ou nas interfaces periféricas (periurbana). Também pode acontecer que as autoridades municipais e os planejadores sempre tenham promovido a agricultura periurbana e a produção de vegetais nos lotes. Onde há maior desacordo é com relação às áreas livres maiores. Em consequência - e de certo modo - os casos de muitas cidades demonstram que a agricultura urbana (se for melhor especificada) já vem sendo incluída no planejamento urbano em todas as partes do mundo.

Em terceiro lugar, tem que ficar claro quem são os beneficiários, por

exemplo: quais atividades são voltadas para a subsistência e para os pobres e quais delas são empreendimentos comerciais voltados até para a exportação. Os artigos desta Revista revelam que quando a agricultura urbana tem fins comerciais ou de exportação, as autoridades da cidade estão dispostas a integrá-la e a garantir a posse da terra por quem a cultiva (casos de Gaborone e da Trojan). Dessa forma, do ponto de vista dos administradores, a atividade tem algo positivo para oferecer ao balanço econômico-financeiro da cidade. Porém, como o confirma o estudo sobre Gaborone, quando a AU é francamente comercial, e os investimentos de capital se tornam mais elevados, os níveis de participação caem, e as alegações de que a atividade beneficia diretamente os mais pobres se tornam muito duvidosas.

### **Dedicar-se ao planejamento em vez de abandoná-lo**

O planejamento global do uso do solo é uma característica que predomina nas cidades cujos casos reportamos nesta edição, e as evidências indicam que continuará sendo no futuro próximo. Nesse contexto, os esforços devem se orientar para a dedicação ao planejamento, e não a desistirmos dele. A agricultura urbana poderá integrar-se melhor se forem feitos esforços para aumentar a participação de diversos grupos ligados à atividade no processo de planejamento que determina o que será incluído nos planos e projetos (como em Gabarone, Dar Es Salaam, Quito e Santiago de los Caballeros). Também a inovação na resolução de conflitos aparece como tema recorrente em vários artigos (sobre Marilao e Lusaka, por exemplo). As cidades são centros onde as diferenças e divergências são máximas, segundo Healey (1997: 3), e o planejamento tem a ver com o “manejo da coexistência em um espaço compartilhado”. Em lugar de pleitear espaços reservados para a agricultura urbana, devem ser buscadas formas de compartilhá-los com os outros usuários.

Geralmente, e mais ainda nos casos envolvendo a agricultura urbana, o planejamento recebe constantes críticas. Os editores desejavam portanto que esta edição servisse de plataforma de intercâmbio para os especialistas em planejamento e para os demais atores urbanos. Nossos esforços para obter a participação dos primeiros foram limitados. Isso é crucial, por que sabemos que os críticos ignoram que os planejadores estão sobrecarregados com diversas demandas, que trabalham em escritórios que carecem dos recursos necessários, e em um ambiente onde há pouco tempo ou incentivos para seguirem expandindo seus conhecimentos, dos quais dependem as inovações em planejamento. Tivemos prazer em receber alguns artigos escritos por autoridades municipais (Dar Es Salaam, Harare, Marilao), e outros contendo várias contribuições delas. Esse editorial inclui extratos de entrevistas com os representantes de Marilao, Filipinas; Accra, Gana; e Lusaka, Gâmbia, que ilustram alguns temas que não tinham sido tocados nesse editorial nem nos demais artigos.

O planejamento é um ambiente que oferece poucos incentivos para que seus profissionais se tornem mais reflexivos, prospectivos e deliberantes; antes tende a mantê-los em um âmbito de ação mais burocrático. Por isso, para que a amplitude dos novos conhecimentos sobre a agricultura urbana faça a diferença na forma como são planejadas as cidades, devemos abordar não apenas a política, o espírito e o propósito do planejamento, mas também o ambiente no qual trabalham os planejadores. Dito em outras palavras, em muitas

circunstâncias os nossos planejadores não são os vilões do filme, mas são também vítimas dos sistemas dentro dos quais operam (ver artigo sobre a África do Sul). A necessidade de proporcionar mais informações sobre o tema fica evidente nas entrevistas realizadas no Reino Unido.

As contribuições falam de colaboração e associação, não apenas entre as instituições locais ou cidades dentro de um mesmo país (ver artigo sobre Marilao, Filipinas); mas também entre cidades de países diferentes (ver o caso de Santiago de los Caballeros, na República Dominicana) e incentivos de doadores (ver os exemplos de Dar Es Salaam e Harare). Os artigos ressaltam que a integração é possível desde diversos pontos de vista que são, em grande parte, específicos para cada contexto. No futuro também se deverão incluir “os construtores privados”, cujas atividades e decisões de investimentos influem na forma como as terras são desenvolvidas, e se haverá espaço para a agricultura urbana e periurbana nesses seus esquemas de desenvolvimento imobiliário.

### **Ferramentas de planejamento**

Em nosso pedido de contribuições, solicitamos experiências no uso de enfoques de zoneamento, GIS e estratégias participativas para a integração da agricultura urbana no planejamento. Como se pode perceber nos diferentes mapas de Dar Es Salaam, Gaborone, Delft e Madhyapur Thimi, o GIS é amplamente utilizado. O zoneamento para a agricultura urbana se destaca nos artigos sobre Dar Es Salaam, Madhyapur Thimi, e Gaborone. Drescher resume os debates da conferência eletrônica FAO/ETC e nos apresenta uma gama de ferramentas necessárias para facilitar a integração da agricultura urbana e periurbana nos processos de planejamento das cidades. Nesta edição, são descritas 16 experiências, duas na Ásia, duas na América Latina, cinco na África Oriental e do Sul, duas na Europa central e oriental, duas na Europa ocidental e uma no Canadá. Em conjunto, esses artigos descrevem a complexa rede de variáveis que incidem na integração da agricultura urbana no planejamento das cidades.

Comentários: [ruaf@etcnl.nl](mailto:ruaf@etcnl.nl)

---

### **Referências**

- Bakker N, Dubbeling M, Gündel S, Sabel-Koschella U e de Zeeuw H (eds). 2000. "Cidades crescendo cultivando alimentos - A agricultura urbana na agenda política" Feldafing: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung.
- Forester J. 1999. The Deliberate Practitioner. Boston/London: MIT Press.
- Garnett T. 1996. Growing food in cities: a report to highlight and promote the benefits of urban agriculture in the United Kingdom. Londres: National Food Alliance and Sustainable Agriculture, Food and Environment (Safe).
- Healey P. 1997. Collaborative Planning. Londres: Macmillan.
- Martin R e Marsden T. 1999. Food for urban spaces: the development of food production in England and Wales. International Planning Studies 4 (3): 389-412.
- Mbiba B. 1995. Urban agriculture in Zimbábue: implications for urban management and poverty. Aldershot: Avebury.
- Mbiba B. 2001. The Political Economy of Urban and Peri-Urban Agriculture in Eastern and Southern Africa: Overview, Settings and Research Agenda.

Documento apresentado no seminário "IDRC & Municipal Development Programme, East and Southern Africa", "The Political Economy of Urban and Peri-Urban Agriculture in Eastern and Southern Africa", Harare, 28 de fevereiro a 3 de março.

- Schon D. 1983. The Reflective Practitioner. New York: Basic Books.

---

[Sumario Revista No.4](#)