

---

Tema 2: Formulação de políticas e de planos de ação

## Um marco de trabalho para facilitar o planejamento e a política

Marielle Dubbeling - [marid@pgu-ecu.org](mailto:marid@pgu-ecu.org)

IPES – Programa de Gestão Urbana (PGU-ALC)

Foto: Mauricio Velasco - o Prefeito de Quito assina acordo de Parceria para apoiar o desenvolvimento da agricultura urbana em El Panecillo, Equador

*A agricultura urbana não é um fenômeno novo nas cidades do mundo atual, e vem sendo cada vez mais considerada como uma parte integrada da gestão urbana (como uma estratégia para redução da pobreza, geração de empregos e renda, e manejo ambiental). Porém, somente em alguns raros casos a AU foi integrada de fato na formulação de políticas e no planejamento.*



Enquanto que as políticas que proibem a AU tendem a não ser efetivas, vários problemas e riscos estão claramente associados à prática não regulada da AU (por ex.: a contaminação ambiental). Também os conflitos, a corrupção e a competição por recursos escassos excluem da AU legalizada aqueles que mais se beneficiariam dela (os pobres urbanos). Um marco de trabalho facilitador de políticas e planejamento (que inclua legislação, aspectos normativos e financeiros, e a institucionalização dos processos) pode catalisar a promoção e apoiar o avanço da AU no contexto do desenvolvimento sustentável (de Zeeuw H., S. Gundel, e H. Waibel, 2000; PGU-ALC e outros, 2001).

O Grupo de Trabalho de Cidades da América Latina e Caribe sobre Agricultura Urbana e Segurança Alimentar, que reúne 40 municipalidades da região, expressou a necessidade de se considerar a AU como uma atividade urbana legítima e reconhecê-la, incorporá-la e regulá-la de acordo com políticas e programas específicos. O grupo exorta os "governos locais a se comprometerem a fundo com o desenvolvimento da AU, mobilizando os recursos locais existentes, institucionalizando a AU, procurando estendê-la a todo o país, e alocando recursos orçamentários para a execução de ações práticas de apoio à AU". O grupo afirma a necessidade de "incluir a AU dentro dos processos de planejamento territorial como uma finalidade para o uso múltiplo de terras e a proteção ambiental; assim como o desenvolvimento de políticas e instrumentos de crédito e financiamento para a AU, com especial ênfase nos produtores mais vulneráveis, como complemento indispensável dos programas de assistência técnica" ([Declaração de Quito](#), abril de 2000).

A seguir serão descritos três estudos de caso municipais que ilustram as suas experiências com o desenvolvimento de um marco de trabalho facilitador para a agricultura urbana. Cada caso baseou-se em um ponto temático de entrada diferente dos outros, e desenvolveu-se em um contexto bem específico. Por fim, baseados na análise desses três casos, serão descritos os questionamentos e conclusões gerais resultantes. Os três estudos de caso provêm de: Cuenca (Equador), na América do Sul; Santiago de los Caballeros (República Dominicana), na América Central; e Dar Es Salaam (Tanzânia), na África Oriental.

**Desenvolvimento econômico e investimentos em Cuenca, Equador**

## Antecedentes

Desde 1998 foi implementado, na cidade de Cuenca (350 mil habitantes), um programa de agricultura urbana centrado basicamente em práticas tradicionais, como horticultura, jardinagem e silvicultura. Entre setembro do ano 2000 e agosto do ano 2001, foi desenvolvido o "Plano de Investimentos Estratégicos para o Desenvolvimento Local de Cuenca" (PEI), como parte do programa "Aliança de Cidades" do Banco Mundial. O PEI procura "gerar um processo participativo que identifique, formule e implemente um ou vários programas e projetos estratégicos para o desenvolvimento econômico local, os mesmos que requereriam a reorientação e a combinação dos mecanismos de financiamento disponíveis (públicos, privados e comunitários) locais e externos, nacionais, regionais e internacionais".

## Fases

O PEI foi implementado em 5 fases:

1. *Acordo inicial (setembro de 2000)*  
Durante essa primeira fase, foi formalizado o acordo de Parceria entre a Municipalidade de Cuenca, a ACUDIR e o PGU-ALC para a implementação do PEI. O acordo especificava os objetivos do PEI e definia quatro áreas específicas de desenvolvimento econômico que deviam ser exploradas (promoção da economia formal, fortalecimento do setor informal, manejo ambiental e a municipalidade como motor para o desenvolvimento econômico: todas com equidade de gênero e participação cidadã como temas transversais).
2. *Desenho Metodológico*  
Durante essa fase, foram realizadas várias reuniões entre os membros da equipe de trabalho para projetar, em conjunto, a metodologia que seria usada na implementação e sistematização do PEI. Por meio de discussões com a ACUDIR e a Municipalidade, foram identificados os principais atores envolvidos em cada uma das áreas de desenvolvimento, foram preparadas pautas para as entrevistas com cada um deles, com o objetivo de conhecer suas atividades atuais e suas propostas para um maior desenvolvimento econômico, e foram elaborados formatos para a preparação dos projetos.
3. *Trabalho-de-campo (outubro de 2000)*  
O trabalho de campo realizado incluiu a coleta de informações básicas sobre as áreas de desenvolvimento identificadas por meio de visitas de campo, exame da literatura, entrevista com atores locais e reuniões com instituições, autoridades locais, universidades, empresas privadas, ONGs e organizações de base comunitária. Essas atividades permitiram entender o desenvolvimento atual em Cuenca, identificar as iniciativas e experiências existentes nas áreas a serem trabalhadas, e fazer uma primeira identificação de projetos específicos para apoiar o desenvolvimento econômico local e as capacidades e conhecimentos técnicos disponíveis para a implementação do projeto.
4. *Elaboração do projeto (novembro de 2000 a junho de 2001)*  
A quarta fase incluiu a elaboração de 15 propostas de projetos específicos para o desenvolvimento econômico de cada uma das áreas temáticas definidas, que incluirão sete projetos de investimento e oito propostas e instrumentos de política municipal.
5. *Retroalimentação (julho a agosto de 2001)*  
A quinta fase incluiu a apresentação formal dos projetos às autoridades de Cuenca, ao sócio local ACUDIR, ao Conselho Provincial, ao setor privado organizado e a representantes comunitários. O PEI seria utilizado como um insumo no Plano Estratégico de Desenvolvimento Local de Cuenca, que está sendo implementado.

## Atores Envolvidos

Foram identificados, como atores principais, a Municipalidade de Cuenca, os agricultores urbanos, a plataforma público-privada para o desenvolvimento local, as ONGs, os grupos de mulheres, as universidades, as agências internacionais, e o Programa de Gestão Urbana e suas instituições de Ancoragem Regional envolvidos no processo.

## **Resultados**

Os resultados foram:

- O estabelecimento do Grupo de Trabalho multisetorial para a agricultura urbana em Cuenca.
- A aprovação do Plano de Ação Municipal para agricultura urbana.
- A institucionalização do programa, comprometendo oficialmente a alocação de recursos.

No total, foram elaborados e discutidos 15 projetos de desenvolvimento econômico local com estratégias municipais e instrumentos de intervenção. Entre eles, dois projetos relacionados com AU: (1) promoção da agricultura urbana comercial (assistência técnica, programa de comercialização para 40 empresas e estabelecimento de um fundo de empréstimos) e (2) geração de empregos mediante serviços ambientais (estabelecimento de microempresas para coleta e reciclagem de lixo). Os projetos serão financiados com fundos próprios da Municipalidade, alocados para essa finalidade pelos atores envolvidos, complementados com recursos externos.

## **Lições aprendidas**

A interação de vários atores locais em um esforço coletivo para definir e planejar investimentos estratégicos para o desenvolvimento local requer um cuidadoso gerenciamento dos interesses opostos. O papel das empresas privadas nesse processo, já que são agentes locais de investimentos, é muito importante, porém deve ser exercido baseado na participação real e no interesse no "bem-estar comum", e não na defesa de seus próprios interesses econômicos específicos.

## **Processos de planejamento territorial em Santiago de los Caballeros, República Dominicana (3)**

Integrando o Programa Municipal de Agricultura Urbana em Santiago de los Caballeros, o plano de ação foi definido e aprovado formalmente, vários projetos-pilotos foram implementados, e a agricultura urbana foi reconhecida como um uso legítimo do solo urbano.

Uma primeira lição desse caso é que para implementar um Programa Municipal de Agricultura Urbana, uma municipalidade tem que considerar e otimizar o uso – por meio de motivação, organização e colaboração institucional – dos recursos humanos e materiais disponíveis localmente. Também deve ficar garantida, desde o início, uma base financeira adequada, já que isso permite envolver as instituições e comunidades em atividades coletivas sem um retorno econômico direto, como capacitação e recreação.

Ainda que tenham sido elaborados vários regulamentos e normas especificamente para a AU, ela não foi integrada plenamente nos planos de desenvolvimento urbano mais amplos, tais como o plano de Desenvolvimento Territorial, de Desenvolvimento Estratégico, de Moradia, ou de Desenvolvimento Econômico.

## **Planificação e manejo ambiental em Dar Es Salaam, Tanzânia**

O processo EPM contribuiu para o desenvolvimento sustentável da região urbana ao fortalecer a capacidade local dos atores envolvidos e ao preparar um plano de

desenvolvimento de longo prazo. O enfoque piloto na cidade de Dar Es Salaam foi bem aceito pelo Ministério do Desenvolvimento de Terras.

As maiores lições aprendidas do processo de EPM foram que as comunidades são entidades capazes de desenvolver suas próprias prioridades, soluções e implementá-las. Também foi importante descobrir que as estratégias que relacionam o apoio do projeto às prioridades definidas pelas próprias comunidades têm maior possibilidade de êxito. O processo EPM em Dar Es Salaam demonstrou que, a partir de uma perspectiva de manejo ambiental, a AU pode integrar-se efetivamente no planejamento urbano (uso dos solos). Entretanto, o monitoramento e a avaliação são elementos essenciais para verificar e minimizar os impactos negativos (por ex.: a contaminação ambiental) e informar devidamente aos níveis de decisão.

### **Uma análise transversal: diretrizes conceituais e metodológicas gerais**

O planejamento e as políticas de agricultura urbana requerem um enfoque multi-temático, multi-nível e multi-ator. O ponto de entrada inicial varia de uma cidade para outra, porém em geral existe um vínculo com as estratégias de redução da pobreza. Em Cuenca, o ponto de entrada temático para o programa de AU referiu-se ao desenvolvimento econômico local com ênfase nos pobres como parte de uma Estratégia de Desenvolvimento Urbano. Em Santiago, a segurança alimentar orientada para a redução da pobreza guiou o programa, enquanto que em Dar Es Salaam a sustentabilidade ambiental e a redução da pobreza, como partes do Processo de Planejamento Urbano, foram o eixo para o desenvolvimento do programa de AU. Nos três casos, a existência de práticas tradicionais e de uma agricultura urbana espontânea provou ser muito importante. Os programas municipais serviram para fornecer visibilidade e gerar consciência sobre a necessidade de incorporá-los desde a etapa do planejamento urbano.

Os estudos de caso revelam que a AU interage com diversas facetas do desenvolvimento municipal sustentável e tem potencial para diversificar e fortalecer as estratégias necessárias para dinamizá-lo. Em todos os casos, há um amplo espectro de atores locais envolvidos, e as municipalidades sempre têm um papel facilitador importante a desempenhar.

Para assegurar a participação de vários atores que não necessariamente compartilham dos mesmos objetivos e visões, o planejamento e as políticas municipais devem levar em consideração os objetivos específicos desses diferentes grupos urbanos.

Para a criação de uma estrutura comum para o desenvolvimento de uma política facilitadora e de um marco de planejamento, há várias lições nesses estudos de caso. As três experiências descritas, ainda que tenham sido implementadas separadamente, seguiram uma lógica e um processo em comum. Em geral, dentro de cada processo, cinco fases distintas podem ser notadas:

Fase 1: processo de conscientização e promoção da idéia; busca de apoio

Fase 2: diagnóstico e compromisso dos atores

Fase 3: formulação de estratégias e planejamento de ações

Fase 4: Implementação

Fase 5: Continuidade e consolidação, institucionalização e ancoragem

### **Criação de consciência, divulgação e busca de apoio**

Em todos os casos, uma ampla composição de organismos com múltiplos atores foi um fator chave para a difusão e geração de consciência entre as instituições e as comunidades.

O sentimento de que a comunidade depende das pessoas, e o compromisso que

resulta desse sentimento, são condições críticas para melhorar a governabilidade urbana. Construir esse sentimento exige sempre a busca do consenso e consultas envolvendo todos os atores. O foco inicial pode até priorizar os atores-chave ou principais, mas na continuação todos os atores pertinentes deverão participar no processo necessário para a formulação e implementação das estratégias, incluindo:

- aqueles afetados por algum aspecto ou tema prioritário do projeto, bem como aqueles que os afetam.
- aqueles que possuem informação, recursos ou conhecimentos técnicos.
- aqueles que controlam os instrumentos de implementação.

Um desafio considerável durante essa fase é encontrar formas e meios para identificar e envolver os grupos vulneráveis e excluídos, especialmente os mais pobres e as mulheres. No processo, os grupos-alvo selecionados devem ser bem especificados e as ações específicas para alcançá-los devem ser bem definidas. Nenhuma das experiências descreve como se identificam os diferentes atores envolvidos, por que foram eles selecionados para participar, e aparentemente nenhum identifica ou aborda necessidades e problemas nem soluções operativas para os diferentes grupos de atores. Por isso, não se faz uma reflexão detalhada com relação aos grupos-alvo, específicos, dos programas e talvez devido a isso não se põe (ou pelo menos assim parece) uma ênfase específica nem na inclusão social nem na análise de gênero, nem se esclarece suficientemente o papel de certos atores específicos, como por exemplo o setor privado.

As estratégias de motivação e difusão da agricultura urbana, como, por exemplo, os projetos demonstrativos, têm uma importante função na ampliação da consciência dos cidadãos e das instituições. Em Cuenca, o grupo de trabalho de AU, composto por 28 instituições, incluindo ONGs, organizações comunitárias e a administração municipal, tem sido o principal motor da iniciativa, promovendo a abertura de espaços na administração e na legislação municipal.

Em Santiago, o trabalho de divulgação foi apoiado por peritos internacionais. Uma estratégia de comunicação que incluiu seminários, oficinas, artigos na imprensa, participações em programas de rádio e TV, estimulou o uso agrícola da terra disponível na cidade. Além disso, a apresentação de projetos em áreas urbanas selecionadas foi implementada com o apoio de atores locais.

Em Dar Es Salaam, o processo EPM adotado defendeu os diálogos e o planejamento urbano participativo. Foi formado um grupo de trabalho intersetorial para elaborar estratégias que incluíssem a agricultura urbana na agenda municipal. As diferenças de opinião foram manejadas de forma participativa e foram estabelecidos projetos demonstrativos em áreas selecionadas.

## Diagnóstico e compromisso dos atores

O passo seguinte no desenvolvimento participativo de um marco de trabalho facilitador é a fase de diagnóstico e compromisso dos atores. Essa fase tem três etapas principais:

- (1) diagnóstico participativo;
- (2) desenvolvimento da colaboração e construção de consensos; e
- (3) formalização dos compromissos sobre o caminho a seguir.

A elaboração sobre as questões vindas da fase 1 é feita geralmente por meio do desenvolvimento de um estudo básico e propostas (como em Santiago e Dar Es Salaam); visitas de campo e entrevistas (em Cuenca e Dar Es Salaam) para obter informações sobre a situação da questão pesquisada, do contexto sócio-econômico e cultural, do impacto atual no gerenciamento urbano, dos atores envolvidos, seus papéis, necessidades e visões. Esses documentos ou entrevistas devem ser cuidadosamente estruturados e altamente focalizados, de modo a detectar os pontos críticos e possibilitar a reflexão e o debate.

Com a participação dos diversos atores envolvidos (governo local, sociedade civil, comunidade) e por meio de reuniões de discussão (em Santiago, Cuenca) ou consultas e oficinas de grupos de trabalho de atores (em Dar Es Salaam), os problemas-chave identificados foram debatidos, as necessidades e desejos analisados, e chegou-se a um consenso sobre os temas a serem abordados, e aos acordos sobre os arranjos institucionais para implementar as ações. A facilitação desses processos por uma pessoa neutra pode ser importante para chegar a consensos. Assim são estabelecidas ou fortalecidas as relações entre vários atores (alguns atores adicionais podem ser mobilizados e envolvidos) e definidos e formalizados os elementos e compromissos gerais para as futuras programações e coordenações de ações por meio de “acordos entre atores”.

### Formulação de estratégias e planejamento de ações

Nessa fase, os atores envolvidos continuaram com a identificação, revisão e expansão dos assuntos considerados como de interesse prioritário, avaliando as diversas opções e elaborando enfoques e atividades em plataformas com atores múltiplos (em Cuenca), ou grupos de trabalho (em Dar Es Salaam e Santiago). Esse processo pode ser melhorado mediante uma análise espacial, econômica e social mais avançada.

Os conflitos de interesse devem ser resolvidos. Por meio de negociações pode-se chegar a um acordo para agrupar recursos para a implementação coordenada de estratégias e atividades e para a definição de responsabilidades e cronogramas. Com frequência, essa é a etapa mais difícil do processo.

Os Planos de Ação não apenas identificam soluções para os problemas e necessidades locais, mas também buscam fortalecer as capacidades dos atores locais. A definição e a adoção de estratégias de ação formuladas em conjunto, e a adoção formal de um plano-de-ação por parte das autoridades locais (na forma da assinatura de acordos e parcerias) ocorreram nos três casos.

### Implementação

O Plano de Ação representa o ponto crucial entre o processo de diagnóstico dos problemas, a definição de estratégias para resolvê-los e o processo de programação e implementação das atividades para levar as propostas adiante. A implementação pode assumir diferentes formas e pode incluir:

- (1) implementação de projetos-pilotos específicos ou projetos demonstrativos (em Santiago e Dar Es Salaam);
- (2) elaboração e adoção de novas tecnologias (mais sustentáveis ou adequadas), ou facilitação de marcos e políticas municipais normativos e legais (Santiago e Dar Es Salaam
- (3) estabelecimento de novos modelos de manejo financeiro e destinação de recursos (em Cuenca); e
- (4) formação de novos dispositivos institucionais que facilitem a participação (em Santiago e Dar Es Salaam).

Os projetos demonstrativos ou pilotos geralmente envolvem pequena escala, investimentos de capital localmente orientados, ou projetos de assistência técnica, desenhados para demonstrar um novo enfoque. Sendo pequenos, podem ser implementados rapidamente, asseguram cedo resultados visíveis e assim se fortalecem para a participação e o compromisso social e político.

### Prosseguimento e consolidação, instituição e ancoragem

O monitoramento e a avaliação são elementos essenciais para oferecer um fluxo de retroalimentação sistemático de informações, que por sua vez permita fazer os ajustes adequados e de maneira contínua durante a implementação e também

informar aos níveis de decisão. Isso permite que as lições da experiência, especialmente dos projetos demonstrativos, sejam capturadas e sintetizadas, o que dá uma base mais firme para reproduzir o processo a uma escala maior. O monitoramento deve abordar temas institucionais, administrativos e técnicos, o que leva a um enfoque sobre como desenvolver e implementar processos participativos. As experiências implementaram o monitoramento por meio de grupos de atores múltiplos ou de trabalho (em Santiago e Dar Es Salaam) e em seminários ou grupos focais específicos (em Cuenca).

A institucionalização e a ancoragem são processos de longo prazo para mudar a forma como as coisas são feitas, para transformar novos temas e processos participativos em procedimentos, normas e idéias dos atores e instituições locais, até que se convertam em rotina. Em todos os três casos, a AU foi oficialmente reconhecida, e esse reconhecimento foi expressado em planos e compromissos institucionais. A criação de grupos de trabalho reunindo diversos atores e instituições foi de fundamental importância. Santiago e Dar Es Salaam avançaram mais nos aspectos legislativo e regulatório.

Considerando os riscos e as limitações do "ciclo do projeto", é necessário garantir um apoio de longo prazo. A inclusão dos processos e seus resultados nos instrumentos normativos, legais e operativos das cidades, como planos estratégicos, planos-diretores etc., dá uma base muito mais permanente e firme, e permite a integração da AU nos programas sociais, ambientais, econômicos e de saúde, da cidade.

Entretanto, essa integração nos planos de desenvolvimento das cidades requer, por sua vez, o desenvolvimento de ferramentas metodológicas para facilitar essa integração e inclusão. Os marcos de trabalho facilitadores devem, portanto, combinar propostas de política, estratégias de ação e oferecer, aos governos locais e aos outros atores urbanos, as ferramentas práticas para a sua implementação.

O aumento de escala e a replicação dos projetos capitalizam e constroem sobre o que já foi feito, para ampliar as referidas iniciativas a um patamar cada vez maior. Exceto por Dar Es Salaam, onde o projeto já ganha dimensão nacional, o aumento de escala se faz basicamente no plano horizontal, quer dizer, dentro de cada cidade. Em Cuenca e em Santiago de los Caballeros, o aumento de escala é basicamente horizontal: aumentar o número de agricultores e microempresas na cidade e em seus arredores. Em Dar Es Salaam, o aumento de escala está orientado mais verticalmente: o processo atualmente em marcha para preparar os Planos de Desenvolvimento Urbano Estratégico de nove municipalidades, com o enfoque EPM, oferece provas da integração no nível da política nacional. Esse é um processo que requer condições políticas favoráveis nos organismos nacionais competentes (ministérios, etc.). Nos três casos, os problemas de coordenação interinstitucional e de disponibilidade de recursos surgem como as condições mais críticas para a ampliação da escala.

---

## Referências

- Caridad Cruz M. 2001. La planificación participativa en la agricultura urbana: experiencias de trabajo – el caso de Santiago de los Caballeros (contribuição para o Seminário).
- Carrion A. 2001. El Plan Estratégico de Inversiones: una estrategia para la planificación e la formulación de políticas. Texto a partir do processo desenvolvido em Cuenca, Equador (contribuição para o Seminário).
- De Zeeuw H., S.Gundel S. e H. Waibel, 2000. The integration of agriculture in urban policies. In Growing Cities Growing Food, urban agriculture on the policy agenda (ed. Bakker et al. 2000), DSE, Alemanha.
- Mlambo A. 2001. Institutionalising urban agriculture in Dar es Salaam City through the EPM

process. Documento preparado para a Conferência do RUAF/SIUPA sobre Metodologias Apropriadas para Pesquisa e Planejamento em Agricultura Urbana e Periurbana, Nairóbi, Quênia, 2 a 5 de outubro de 2001.

- Urban Agriculture Magazine, edição nº 4, 2001. Leusden, Holanda: ETC-RUAF. (disponível também em português – Revista de Agricultura Urbana).
- UMP-LAC, IDRC, IPES, FAO and Municipality of Quito. 2001. Urban agriculture in the cities of the 21st Century- innovative approaches by local governments from Latin America and the Caribbean. Quito, Equador: Programa de Gerenciamento Urbano.
- United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). 2001. Tools to support participatory urban decision making, Nairóbi, Quênia: HABITAT.
- Patiño F. 2001. Cosechando Democracia en las Ciudades con la Agricultura Urbana - Lineamientos metodológicos para el impulso de procesos consultivos locales en agricultura urbana. Documento preparado para a Conferência do RUAF/SIUPA sobre Metodologias Apropriadas para Pesquisa e Planejamento em Agricultura Urbana e Periurbana, Nairóbi, Quênia, 2 a 5 de outubro de 2001.
- Declaração de Quito sobre Agricultura Urbana (ver em [www.ruaf.org](http://www.ruaf.org) ou na Urban Agriculture Magazine, nº 1 (disponível também [em português](#), na Revista de Agricultura Urbana).