

Os Sistemas Alimentares Urbano-Regionais e a Gestão de Seus Resíduos

Ligando as Áreas Urbanas e Rurais
para o Desenvolvimento Sustentável e Resiliente

Autores: Marielle Dubbeling (International Network of Resource Centres on Urban Agriculture and Food Security/RUAF Foundation), Guido Santini e Camelia Bucatariu (Food and Agriculture Organization of the United Nations/FAO), Carmen Vogt e Katrin Eisenbeiss (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/GIZ)

Um chamado para o fortalecimento das ligações urbano-rurais

O desafio de garantir a segurança alimentar e nutricional para todos está se tornando uma questão importante para as cidades. A rápida urbanização, a vulnerabilidade crescente às altas nos preços dos alimentos, os impactos climáticos, as mudanças nos padrões de consumo, e o aumento dos problemas de saúde ligados à alimentação – tudo clama por maior atenção para fornecer às populações urbanas, crescentes em todo o mundo, uma alimentação mais adequada, segura, equilibrada e acessível.

O crescimento urbano também está diretamente relacionado com o aumento da demanda por recursos naturais (terra e água) que fornecem serviços ambientais vitais. Nesse contexto, a urbanização sustentável, a segurança alimentar e nutricional, a gestão dos recursos naturais e ambientais – incluindo a preservação dos ecossistemas – o desenvolvimento rural, a produção agrícola e a distribuição e comercialização dos alimentos tornaram-se intrinsecamente interrelacionados.

Para responder a esses desafios, é preciso priorizar o desenvolvimento territorial integrado e as relações equilibradas entre o urbano e o rural, para o benefício das populações das cidades e dos campos igualmente. Os sistemas alimentares urbano-regionais (City region food systems – CRFS) oferecem oportunidades concretas para políticas e programas nos quais

vários objetivos de desenvolvimento podem ser alcançados, e por meio dos quais as áreas e as comunidades urbanas e rurais podem ser diretamente conectadas.

É por essas razões que as abordagens territoriais integradas e as ligações urbano-rurais foram incluídas na Agenda 2030, como parte dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Sustainable Development Goals - SDGs). Elas envolvem especificamente alguns Objetivos, como o 11º (sobre as ligações econômicas, sociais e ambientais positivas entre as áreas urbanas, periurbanas e rurais), e são instrumentais para interligar o Objetivo 11º com o 2º (sobre agricultura sustentável e segurança alimentar e nutricional) e com o 12º (sobre a produção e o consumo sustentáveis).

A Nova Agenda Urbana (New Urban Agenda - NUA) vai estabelecer objetivos e diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável, que serão aplicáveis em todos os países-membros das Nações Unidas. Ela reconhece que a urbanização tem aumentado as interconexões das cidades com suas periferias e as áreas rurais, tanto espacial quanto funcionalmente.

Embora os contextos variem entre as várias cidades e regiões, as ligações e fluxos funcionais entre as pessoas, bens e serviços se estendem além das fronteiras administrativas tradicionais. Tudo isso convida para novas estratégias de planejamento e gestão das áreas urbanas, periurbanas e rurais de modo mais integrado, e para novas formas de governança horizontal e verticalmente (“multinível”).

Desenvolvendo sistemas alimentares urbano-regionais – lições aprendidas de estudos de caso ao redor do mundo

O GIZ, a Fundação RUAFA e a FAO documentaram treze casos estudados ao redor do mundo, que desenvolvem projetos, programas e políticas CRFS, vários deles relacionados com a prevenção, redução e gestão dos resíduos alimentares. Esses casos oferecem uma perspectiva abrangente sobre as ferramentas e práticas que podem melhorar a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável em ambas as áreas, urbana e rural. Essas práticas podem funcionar em vários contextos regionais diferentes, e têm sido – até certo ponto – também aplicadas por outras cidades-regiões.

Institucionalização de políticas e programas voltados para os sistemas alimentares urbano-regionais

As lições aprendidas desses casos mostram que os sistemas alimentares urbano-regionais oferecem um ponto de entrada concreto e objetivo para a abordagem de vários desafios e oportunidades relacionados com o desenvolvimento urbano e rural mais equilibrado e sustentável. Para usar efetivamente essas oportunidades, os governos locais (municipais), subnacionais (estaduais) e nacionais precisam desenvolver e institucionalizar políticas e programas de CRFS de um modo integrado.

Isso requer:

1. Vontade política que garanta às políticas e programas CRFS uma sede institucional, a titularidade de recursos financeiros garantidos na forma de um orçamento oficialmente reconhecido, e uma equipe técnica especializada que possa fornecer apoio permanente. A institucionalização clara e forte do programa na estrutura do governo (local, estadual e nacional) reduz os riscos com mudanças na administração ou na alocação de recursos, e é fundamental para dar a devida importância para a alimentação nas políticas públicas. Assegurar a continuidade dos programas alimentares por meio de legislação (local e nacional) também os torna mais resilientes diante das mudanças de governos. Políticas e programas que estejam incluídos nos objetivos mais amplos de desenvolvimento urbano (e regional), envolvendo equipes e recursos de vários departamentos, e os órgãos governamentais ligados à segurança alimentar e nutricional, saúde pública, planejamento urbano, gestão dos resíduos, desenvolvimento econômico local, mudança climática e gestão ambiental entre outros.
2. Informações sobre indicadores de impactos sociais, econômicos e ambientais dos sistemas alimentares

– tanto para as áreas urbanas quanto rurais – que devem ser coletados e disponibilizados publicamente, inclusive para as autoridades e tomadores de decisões envolvidos. Atualmente, onde existem dados disponíveis sobre esses impactos, eles se referem principalmente às famílias urbanas e sua segurança alimentar, enquanto que os dados sobre a população rural, preservação das áreas agrícolas, melhoria das condições e serviços ecossistêmicos, e efeitos das vendas das terras rurais ainda estão frequentemente faltando. Isso também requer apoio internacional (doadores) para fornecer assistência técnica e financeira para projetos de pesquisas e coleta de dados sobre os impactos das políticas e programas de sistemas alimentares no nível das cidades e regiões próximas, ao longo do continuum que interliga as áreas urbanas e rurais.

Fornecer um marco legal e nacional integrando os sistemas alimentares urbano-regionais na legislação mais ampla

Os governos e sistemas de governança locais e (sub) nacionais também precisam:

1. Incluir o “Direito à Alimentação” na legislação e reconhecer a necessidade de garantir a segurança alimentar e nutricional urbana (além da rural);
2. Regular a expansão urbana sobre as áreas agrícolas, preservando-as e protegendo-as da urbanização não planejada; regular o uso dos recursos naturais de modo a salvaguardar a oferta de alimentos e dos serviços ecossistêmicos.
3. Projetar políticas, regulamentos e estratégias que promovam a prevenção, a redução e a gestão dos resíduos alimentares e facilitem a recuperação e redistribuição de alimentos seguros e nutritivos para consumidores urbanos. A prevenção e a redução do desperdício alimentar podem ser estimuladas por meio da capacitação focada ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar, da educação e da conscientização, angariando financiamento e apoio legal.

Fortalecer a cooperação e a coordenação ao longo dos níveis e setores governamentais – horizontal e verticalmente

As cidades-regiões documentadas nos casos estudados já reconheceram que os sistemas alimentares urbano-regionais não coincidem com o nível municipal. De fato, em muitos casos as políticas e programas alimentares vêm mudando, desde um planejamento restrito ao município até sua integração no nível urbano-regional. A implementação de sistemas alimentares urbano-regionais que levem em conta a nutrição e

a redução dos resíduos alimentares – bem como de estratégias de gestão abrangendo as áreas urbanas e rurais – precisa ser assumida pelos vários níveis administrativos e pelas pessoas envolvidas na coordenação dessa implementação.

Isso pressupõe o estabelecimento de mecanismos ou plataformas institucionais para dinamizar o diálogo e a coordenação, além de impactos e ganhos de eficiência em quatro diferentes níveis, incluindo:

1. Os vários departamentos e programas do governo municipal envolvidos (‘quebrar as barreiras institucionais’). Como ilustrado pelos casos estudados, os atores governamentais relevantes incluem as autoridades responsáveis pela agricultura, saúde, desenvolvimento socioeconômico, mercados, planejamento, transporte e mudança climática;
2. Sistemas locais de governança urbana e rural (numa dada cidade-região funcionalmente integrada) que promovam o diálogo inter-jurisdicional e a colaboração entre autoridades urbanas e rurais – que geralmente não estão acostumadas a planejar e formular políticas em conjunto;
3. Níveis múltiplos e “verticais” de governo, que liguem os programas CRFS locais com um marco de políticas públicas mais amplo, estadual ou nacional, com relação à agricultura, à segurança alimentar e nutricional e ao desenvolvimento urbano. Isso permitirá maior eficiência e melhor gestão dos recursos, e facilitará as relações entre os governos e os programas de apoio das instituições doadoras;
4. Os vários tipos de atores envolvidos, inclusive as instituições de pesquisa, a sociedade civil, o setor privado – além do governo –, assegurando a participação real da comunidade e o apoio do setor público-privado.
5. Plataformas de coordenação que reúnam representantes do governo e atores da governança civil, nos sentidos vertical e horizontal, identificadas e apoiadas onde estejam limitadas ao compartilhamento de informações, faltando-lhes o planejamento em conjunto e a implementação e o financiamento integrados.
6. Além disso, o envolvimento dos governos subnacionais (municipal e estadual) é vital para atingir os sistemas alimentares, a agricultura, a gestão dos resíduos e o planejamento do uso do solo, que abrangem várias jurisdições administrativas (fora das fronteiras municipais), e também para agregar a produção rural e urbana de alimentos, indispensável para oferecer aos consumidores um abastecimento diversificado e suficiente de produtos seguros e nutritivos. Esses governos desempenham um papel crucial para tornar acessíveis recursos humanos e financeiros (adicionais), necessários para implementar os programas, desenvolver políticas e programas no nível estadual que alinhadas com as estratégias urbano-regionais, e apoiar o aumento da escala das experiências para outras áreas.

Desenvolver políticas e programas específicos para os sistemas alimentares urbano-regionais sustentáveis

Os estudos de caso forneceram exemplos de estratégias, ferramentas e instrumentos disponíveis para os governos municipais, estaduais e nacionais que visam:

1. Promover a produção agrícola urbana, periurbana e rural para melhorar a qualidade de vida dos agricultores, assegurar um abastecimento de alimentos seguros e nutritivos nas cidades, otimizar a produção local para reduzir a dependência de fontes de abastecimento distantes e aumentar a resiliência diante de choques, fornecendo treinamento, assistência técnica e financeira, e organizando canais de comercialização;
2. Proteger os ecossistemas por meio do planejamento do uso das terras, protegendo especificamente as áreas agrícolas e as bacias hidrográficas da expansão urbana (não planejada), garantindo o direito de uso pelos produtores e resguardando importantes serviços como a produção local de alimentos, o abastecimento e a qualidade da água consumida nas cidades, e a redução de enxurradas e outros riscos climáticos;
3. Garantir o abastecimento de comida segura, acessível e nutritiva para os segmentos populacionais urbanos e rurais mais vulneráveis, por meio da recuperação e redistribuição de alimentos ainda aptos para o consumo humano, da regulação dos preços de alimentos e de programas de proteção social.
4. Apoiar cadeias curtas de abastecimento alimentar, fortalecendo as relações diretas entre produtores e consumidores e fornecendo aos agricultores o acesso a diferentes canais de venda locais, além de investimentos no processamento e na infraestrutura de distribuição.
5. Combinar o apoio à produção e à comercialização para os agricultores rurais com a educação e a conscientização dos consumidores.
6. Desenvolver políticas de compras oficiais e institucionais que favoreçam os produtores locais.
7. Promover práticas de produção agroecológicas entre os produtores urbanos, periurbanos e rurais, associadas ao controle da qualidade e à certificação dos alimentos como produtos orgânicos.
8. Desenvolver sistemas alimentares sustentáveis que incluam a prevenção, a redução e a gestão dos desperdícios alimentares e facilitem o (re)uso e a recuperação dos recursos.

Conclusões

Existem hoje uma compreensão e um reconhecimento crescentes de que a abordagem urbano-regional precisa ser aplicada, abordando-se as áreas urbanas como parte de uma região funcional mais ampla. Isso ajuda a melhorar a compreensão e o planejamento do continuum espacial entre as áreas urbanas e as rurais.

Os benefícios do planejamento que integra as esferas urbana e rural são evidentes, inclusive para a proteção dos serviços ecossistêmicos e especialmente da água e das bacias hidrográficas. Relações urbano-rurais mais integradas também podem assegurar que a produção de alimentos ocorra dentro e ao redor das cidades e vilas, e nas áreas rurais localizadas favoravelmente perto das fontes de insumos e dos mercados, assegurando alimentos de melhor qualidade e maior segurança

alimentar para as populações vulneráveis das cidades e do campo, além de melhorar as condições de vida para todos os atores envolvidos na produção e na cadeia de abastecimento alimentar.

Os sistemas alimentares urbano-regionais são vitais para a implementação da Nova Agenda Urbana (NUA) de três modos decisivos. Primeiramente, os benefícios dos CRFS são múltiplos e vão além do sistema alimentar, chegando a outras áreas abrangidas pela NUA, incluindo o desenvolvimento econômico local e a governança urbana, o planejamento espacial e econômico, a saúde pública e a proteção dos ecossistemas. Depois por que o desenvolvimento de CRFS pode gerar apoio político positivo para ampliar as relações urbano-rurais, por meio da construção de coalizões centradas na alimentação. Por fim, os CRFS merecem atenção por si mesmos, pela importância de promoverem sistemas alimentares urbanos mais sustentáveis juntamente com o desenvolvimento rural.



Os estudos de caso e a publicação completa estão acessíveis em:

<http://star-www.giz.de/pub?r=42540>

Contato com os autores:

Marielle Dubbeling, Director International Network of Resource Centres on Urban Agriculture and Food Security/RUAF Foundation
Email: m.dubbeling@ruaf.org | www.ruaf.org

Guido Santini e Camelia Bucatariu, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
Emails: Guido.Santini@fao.org | Camelia.Bucatariu@fao.org | www.fao.org

Carmen Vogt e Katrin Eisenbeiß, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/GIZ
Emails: carmen.vogt@giz.de | katrin.eisenbeiss@giz.de | www.giz.de

Traduzido por **Joaquim Moura** – jmoura@agriculturaurbana.org.br

Editor:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
por ordem do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ)
em cooperação com
International Network of Resource Centres on Urban Agriculture and Food Security (RUAF Foundation)
e Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

Sedes sociais

Bonn e Eschborn, República Federal da Alemanha

Setor Projeto "Desenvolvimento Sustentável da Regiões Metropolitanas"
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn / Alemanha
T +49 61 96 79 - 0
F +49 61 96 79 - 11 15

E metropolregionen@giz.de
I www.giz.de

Bonn e Eschborn, May 2016

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

RUAF FOUNDATION



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations