


DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS A PARTIR DA AGRICULTURA URBANA: O CASO DO “PROJETO INTEGRADO DAS HORTAS COMUNITÁRIAS” NO ENTORNO DO CEASA/PE

SOCIO-SPATIAL DYNAMICS FROM URBAN AGRICULTURE: THE
CASE OF THE “INTEGRATED PROJECT OF COMMUNITY GATES” IN
THE SURROUNDINGS OF CEASA/PE


DINÁMICAS SOCIOESPAZIALES DESDE LA AGRICULTURA
URBANA: EL CASO DEL “PROYECTO INTEGRADO DE PORTONES
COMUNITARIOS” EN LOS ALREDEDORES DE CEASA/PE

Cristiane Cruz Barros¹

 0000-0003-4958-9533


cristianecruzbarros@gmail.com

Horasa Maria Lima da Silva Andrade²

 0000-0002-5366-6610

horasa.silva@ufrpe.br

Luciano Pires de Andrade³

 0000-0001-5818-711X

luciano.andrade@ufape.edu.br

Ano XXVII - Vol. XXVII - (1): Janeiro/Dezembro - 2023

CIÊNCIA
Geográfica

ISSN Online: 2675-5122 • ISSN-L: 1413-7461

www.agbauru.org.br

1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4958-9533>. E-mail: cristianecruzbarros@gmail.com.

2 Prof.^a Dr.^a. Docente da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5366-6610>. E-mail: horasa.silva@ufrpe.br.

3 Prof. Dr. Docente da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFape). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5818-711X>. E-mail: luciano.andrade@ufape.edu.br.

Artigo recebido em maio de 2022 e aceito para publicação em novembro de 2022.



Este artigo está licenciado sob uma Licença
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO: A Agricultura urbana vem alcançando destaque, sobretudo, na discussão ambiental e na sua capacidade de produzir alimentos nos espaços urbanos. Sua prática compreende uma multiplicidade de atividades agropecuárias nas cidades e envolve o exercício social de cultivo e produção de alimentos e insumos, beneficiamento, criação animal, coleta, extrativismo, dentre outras atividades mediante as particularidades locais. Essa atividade social propõe mudanças estruturais nas ocupações dos espaços urbanos atuando, por exemplo, no enfrentamento da pobreza e da segurança alimentar e nutricional (SUBSÍDIO para... 2015). Esse assunto tem tomado lugar nos debates primordiais tanto pelos estudiosos, quanto pelas ações dos gestores de políticas públicas. Este artigo está fundamentado em uma pesquisa que teve como objetivo analisar as dinâmicas socioespaciais observadas no entorno do Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (CEASA/PE) antes e após a inserção do “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias”, buscando identificar as transformações do município decorrentes da implantação da política pública de inserção da Agricultura Urbana. A pesquisa procurou identificar os objetivos e justificativas que foram estabelecidos quanto à decisão de implantação do “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias” no entorno do CEASA/PE no município do Recife; comparar a realidade atual com a previsão na carta de intenções da política pública em tela; identificar os principais impactos ambientais nas áreas diretamente vinculadas ao “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias” no entorno do CEASA-PE. A metodologia utilizada foi a de estudo de caso, tendo sido utilizados dados secundários e primários, estes últimos sob forma de entrevistas semiestruturadas. Finalmente, a grande contribuição deste Programa de Hortas Urbanas foi desenvolver a região e gerar oportunidades para a população residente no Recife. O processo de desenvolvimento sustentável foi alcançado, por meio da participação dos agricultores, enquanto futuros agentes multiplicadores e que tiveram conhecimento sobre as práticas agroecológicas, deixando clara a importância da agricultura urbana e sua continuidade.

Palavras-chave: Agricultura urbana. Desenvolvimento regional. Políticas públicas.

ABSTRACT: Urban agriculture has been gaining prominence, above all, in the environmental discussion and in its ability to produce food in urban spaces. Its practice comprises a multiplicity of agricultural activities in cities and involves the social exercise of cultivation and production of food and inputs, processing, animal husbandry, collection, extractivism, among other activities based on local particularities. This social activity proposes structural changes in the occupation of urban spaces, acting, for example, in the fight against poverty and food and nutrition security (SUBSIDIUM para... 2015). This issue has taken place in the primary debates both by scholars and by the actions of public policy managers. This article is based on a research that aimed to analyze the socio-spatial dynamics observed in the surroundings of the Pernambuco Supply and Logistics Center (CEASA/PE) before and after the insertion of the “Integrated Project of Community Gardens”, seeking to identify the transformations of the municipality resulting from the

implementation of the public policy of insertion of Urban Agriculture. The research sought to identify the objectives and justifications that were established regarding the decision to implement the “Integrated Project of Community Gardens” in the surroundings of CEASA/PE in the city of Recife; compare the current reality with the forecast in the letter of intent of the public policy in question; identify the main environmental impacts in the areas directly linked to the “Integrated Project of Community Gardens” in the surroundings of CEASA-PE. The methodology used was the case study, having used secondary and primary data, the latter in the form of semi-structured interviews. Finally, the great contribution of this Urban Gardens Program was to develop the region and generate opportunities for the population residing in Recife. The process of sustainable development was achieved through the participation of farmers, as future multiplying agents and who had knowledge about agroecological practices, making clear the importance of urban agriculture and its continuity.

Keywords: Urban Agriculture. Regional Development. Public Policies.

RESUMEN: La agricultura urbana ha ido ganando protagonismo, sobre todo, en la discusión ambiental y en su capacidad de producir alimentos en los espacios urbanos. Su práctica comprende una multiplicidad de actividades agrícolas en las ciudades e involucra el ejercicio social de cultivo y producción de alimentos e insumos, procesamiento, crianza de animales, recolección, extractivismo, entre otras actividades basadas en las particularidades locales. Esta actividad social propone cambios estructurales en la ocupación de los espacios urbanos, actuando, por ejemplo, en la lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional (SUBSIDIUM para... 2015). Este tema ha tenido lugar en los debates primarios tanto de los académicos como de las acciones de los gestores de políticas públicas. Este artículo se basa en una investigación que tuvo como objetivo analizar las dinámicas socioespaciales observadas en el entorno del Centro de Abastecimiento y Logística de Pernambuco (CEASA/PE) antes y después de la inserción del “Proyecto Integrado de Huertos Comunitarios”, buscando identificar las transformaciones del municipio derivadas de la implementación de la política pública de inserción de la Agricultura Urbana. La investigación buscó identificar los objetivos y justificaciones que se establecieron con respecto a la decisión de implementar el “Proyecto Integrado de Huertos Comunitarios” en el entorno del CEASA/PE en la ciudad de Recife; comparar la realidad actual con la prevista en la carta de intención de la política pública de que se trate; identificar los principales impactos ambientales en las áreas directamente vinculadas al “Proyecto Integrado de Huertos Comunitarios” en el entorno de CEASA-PE. La metodología utilizada fue el estudio de caso, habiendo utilizado datos secundarios y primarios, estos últimos en forma de entrevistas semiestructuradas. Finalmente, la gran contribución de este Programa de Huertos Urbanos fue desarrollar la región y generar oportunidades para la población residente en Recife. El proceso de desarrollo sostenible se logró a través de la participación de los agricultores, como futuros agentes

multiplicadores y que tenían conocimiento sobre las prácticas agroecológicas, dejando en claro la importancia de la agricultura urbana y su continuidad.

Palabras clave: Agricultura Urbana. Desarrollo Regional. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A urbanização no Brasil se tornou evidente a partir do século XX, devido às mudanças econômicas, sociais e políticas pelas quais vinha passando. No período entre 1960 e 1980 foi registrado um crescimento demográfico nas principais capitais brasileiras em virtude da concentração econômica (principalmente devido à industrialização), favorecendo o fluxo migratório rural-urbano. Estima-se que 43 milhões de pessoas saíram do campo em direção às cidades, e em decorrência desse fato, as desigualdades regionais e sociais foram sendo impulsionadas (BRITO, 2006).

É possível identificar uma série de problemas sociais e ambientais no decorrer histórico dessa urbanização, dentre eles: a ressignificação da relação sociedade-natureza, aparecimento de bairros pobres e favelas decorrentes da ineficiente política de habitação e regularização fundiária, crescimento desordenado da população, relações sociais, espaciais e de lazer regidos pelas leis racionalizadoras do mercado, precarização social, congestionamentos no trânsito, desastres ambientais e alagamentos nos períodos chuvosos, dentre outros (SANTOS, 2013).

Neste cenário, alguns estudos apontam a importância da Agricultura Urbana (AU), sobretudo como uma alternativa ou estratégia de sobrevivência econômica de muitos(as) agricultores(as) (FERREIRA, 2009). As práticas da AU, em suas múltiplas formas e possibilidades, são capazes de promover nas cidades: engajamento social, laços de proximidade, geração de trabalho e renda, abastecimento local, promoção do lazer e cultura, dentre outras questões. Segundo um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1999), 800 milhões de pessoas, distribuídas em todos os continentes praticam, atualmente, agricultura urbana.

O caso do Recife

Recife é a capital do estado de Pernambuco, localizada na Região Nordeste do país e com uma área territorial de aproximadamente 218,435 quilômetros quadrados. É a cidade nordestina com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e possui o quarto aglomerado urbano mais populoso do Brasil, com quatro milhões de habitantes em 2017, superados apenas pelas concentrações urbanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

É o município que detém o décimo terceiro maior PIB do país e o maior PIB *per capita* entre as capitais nordestinas. A cidade é a nona mais populosa do país, e sua região metropolitana é a sétima do Brasil em população, além de ser a terceira área metropolitana mais densamente habitada do país, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Recife foi a terceira cidade da América do Sul a ter rede coletora de esgoto sanitário, após Montevidéu e Rio de Janeiro, porém, nos dias atuais, parte significativa de sua população vive em condições ambientais insalubres, o que repercute na qualidade de vida, sobretudo para aqueles que habitam as áreas pobres da cidade. Em 2010, a proporção de domicílios com saneamento básico adequado, ou seja, o percentual de domicílios do Recife com abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica e lixo coletado direta ou indiretamente, era de 59,8%, um aumento de exatos 10% em comparação ao percentual registrado em 2000.

Existem na metrópole pernambucana áreas industriais como o Polo Automotivo Fiat Chrysler Auto mobiles e o Complexo Industrial e Portuário de Suape (que abriga dentre muitos empreendimento a Refinaria Abreu e Lima e o Estaleiro Atlântico Sul — maior estaleiro do Hemisfério Sul).

Desde o início do século XX, Recife já se destacava entre as principais cidades brasileiras como uma das mais importantes da região Nordeste, junto a Salvador e Fortaleza, por apresentar, ainda que de forma incipiente, uma rede urbana que favorecia atividades regionais, de interesses econômicos e comerciais (BRITO, 2006). A industrialização e o êxodo rural desencadearam um processo de formação do “urbano” nesta cidade e nos municípios localizados no seu entorno, dando origem a um processo de metropolização. As ocupações se deram de forma desordenada, sem acompanhamento estrutural do poder público (SANTOS, 2013).

Entre as opções identificadas naturalmente, a agricultura contribuiu com destaque, encontrando lugar em áreas que são desprovidas de construções ou de outras formas de urbanização (parques, jardins, praças, margens de rodovias e de reservas florestais, etc.).

As áreas ociosas são ocupadas de duas formas: ou são “invadidas” por famílias que constroem casas, formando as “favelas”, ou são ocupadas para a produção de alguma atividade econômica, dentre as quais a agricultura. Recife conta com mais de 300 agricultores urbanos, dos quais alguns trabalham comunitariamente, recebendo apoio institucional, enquanto outros desenvolvem suas atividades agrícolas regulando-se pelo mercado consumidor. Isto sem contar que há agricultura em quintais de residências, em escolas, etc., funcionando, geralmente, para auto consumo, troca e/ou doação.

A Prefeitura do Recife vem procurando implementar políticas públicas que visem a diminuição das desigualdades, que são estruturais e produzidas pelo modelo econômico vigente. Sendo assim, em 2004, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a Prefeitura implantou o “Programa Agricultura Urbana: manutenção das hortas e pomares comunitários”, com recursos do governo federal, por meio do “Programa Fome Zero”. O projeto visava ocupar os espaços urbanos ociosos e degradados, com a prática da agricultura orgânica, no sentido de gerar trabalho, renda e segurança alimentar para 590 famílias em situação de insegurança alimentar. Vale salientar que a situação de insegurança alimentar no estado, em 2004 era de 51,2%, segundo IBGE (2006).

Em 2007, com a conclusão do referido projeto, e mediante a necessidade de continuar o trabalho de apoio à agricultura urbana, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, por meio da Diretoria de Abastecimento e Segurança Alimentar, desenvolveu,

com 95% de recursos do governo federal, o “Projeto de Apoio Complementar ao Programa de Agricultura Urbana e Periurbana do Recife”, que vigorou até 2009.

Em 2008, inicia-se uma experiência de horticultura intensiva, realizada no perímetro urbano do Recife, em propriedade federal com espaços não edificáveis, sob linhas de alta tensão de energia. Estas hortas encontram-se sob jurisdição do órgão federal responsável pela infraestrutura de transporte – DNIT. Como as hortas encontram-se próximas do CEASA-PE, em 2009, o DNIT passa a administração da área para a instituição.

METODOLOGIA

Como campo de estudo, foi escolhido o entorno do CEASA/PE (que são empresas estatais ou de capital misto, público e privado, destinadas a aprimorar a comercialização e distribuição de produtos hortifrutigranjeiros), onde está disposto um conjunto de hortas urbanas, às margens das rodovias federais (BR 101 e 232) e onde está localizado o “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias”, que completa 14 anos e já alcança a extensão de 73 hectares. O incentivo do uso das nove alças no entorno do CEASA para a prática da agricultura urbana surgiu após um processo de desapropriação de ocupações irregulares nessa região. Ao identificar que várias dessas famílias que permaneceram nas vizinhanças estavam em situação de vulnerabilidade social e tinham origens rurais, nasceu a ideia de garantir renda para elas por meio da produção de alimentos.

Hoje são 162 agricultores e agricultoras que sustentam suas famílias com uma diversidade de hortaliças que são comercializadas no CEASA e destinadas também a compradores diretos que param nas proximidades da BR-101 em busca de alimentos e ração. Parte dessa produção, que é muito grande, segue também para as feiras dos bairros vizinhos, como Jardim São Paulo, Roda de Fogo e Engenho do Meio. As principais variedades produzidas no projeto são quiabo, alface, coentro e, principalmente, o capim mian, destinado à alimentação de pássaros, que é o principal responsável pelo faturamento desses produtores. Há ainda o cultivo de macaxeira e milho.

A dinâmica espacial neste lugar é diferenciada, não apenas porque a produção é realizada de maneira diferente, mas também porque os grupos sociais envolvidos têm perfis socioeconômico distintos e porque o uso do solo urbano nesse lugar é diferenciado mediante legislações específicas do poder público municipal.

A questão do uso do solo urbano mediante a legislação e os zoneamentos para a agricultura tem sido um fator relevante no desenvolvimento dessa atividade, uma vez que se pode gerar tensões ou conflitos entre os próprios agricultores, entre os agricultores e o Estado e eventuais proprietários de áreas onde se pratica a atividade. As tensões ocorrem porque cada grupo de agentes tem interesses distintos sobre os referidos espaços. Trata-se, portanto, de usos do espaço, mediante as dimensões política, econômica e urbanística da agricultura urbana. Nesse contexto, não se pode esquecer que a condição de vulnerabilidade em que se encontram os agricultores urbanos é o principal fundamento para a produção agrícola na cidade.

A densidade comum ao espaço urbano faz dele um lugar atrativo e, portanto, seu uso acontece mediante disputas como as que ocorrem no conjunto de terras localizadas próximas ao CEASA-Recife. A Figura 1 a seguir mostra a localização atual do entorno do CEASA-PE, onde estão dispostos um conjunto de hortas urbanas, às margens das rodovias federais (BR 101 e 232), através do *Software Google Earth*.



Fonte: Google Earth - Imagens ©2021 CNES / Airbus, Maxar Technologies.

Figura 1. Foto aérea do entorno do CEASA-PE.

Vale notar que a presença do “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias” nesta localidade não se constitui por si só em garantia de desenvolvimento para os espaços sob sua influência. É necessário considerar que os efeitos potenciais de suas ações terão maior ou menor possibilidade de deflagrar um processo de desenvolvimento socioeconômico, com perspectivas de inclusão social e com possibilidades de continuidade no tempo. Esta dinâmica depende do ritmo da implantação e manutenção das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Os efeitos que a implementação do “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias” podem provocar num determinado território variam em função das características da gestão e do próprio território em que se insere.

Este estudo teve como foco a análise do processo da formulação e da implementação da política de Agricultura Urbana, em virtude de situar-se próximo a um polo de abastecimento em expansão, numa zona tradicional dedicada à comercialização de produtos da hortifruticultura a nível de atacado e que passa a ter importância estratégica com o CEASA/PE, com os compradores diretos que param nas proximidades da BR-101 em busca de alimentos e ração

e com as feiras dos bairros vizinhos, como Jardim São Paulo, Roda de Fogo e Engenho do Meio. Em resumo, o estudo focou: a) O sistema de gestão na implementação da política e o sistema institucional constituído pelo “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias”; b) Os impactos dessa experiência na configuração e dinâmica da cidade.

O item a) constante do foco foi estudado através da análise de: 1) Dados secundários: documentos possibilitaram reconstituir o processo histórico desta política de Agricultura Urbana no entorno do CEASA-PE. Inicialmente foi utilizado o método descritivo a partir de dados secundários: - foi realizado um levantamento bibliográfico, com pesquisa em trabalhos relacionados ao referencial teórico e à caracterização geográfica do espaço em estudo. Depois de conhecido o que se produziu sobre a realidade do espaço em tela, e já tendo sido anteriormente definida a problemática a ser abordada, os conceitos e categorias de análise, as leituras de trabalhos mais específicos se tornaram uma prática contínua e pertinente a cada assunto a ser abordado; - atas das reuniões dos Conselhos Superiores da Prefeitura do Recife, referentes às implementações do “Projeto Integrado das Hortas”. Também houve uma revisão da literatura existente; 2) Dados primários: foram realizadas entrevistas com: atores internos da Prefeitura do Recife, com representantes dos grupos envolvidos no processo político de implantação do Projeto e com atores sociais envolvidos com a recepção do Projeto e a sociedade civil, governamental, religiosa e política.

O item b) constante do foco diz respeito a uma avaliação dos impactos positivos e negativos da implantação e operação do “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias” no entorno do CEASA-PE. Tal avaliação foi obtida através da aplicação de uma matriz de impactos do tipo Leopold (TOMMASI, 1994), onde foram relacionadas as ações a incidirem sobre o meio biofísico e socioeconômico e seus efeitos sobre os fatores do meio ambiente. Foram assim identificados e avaliados os efeitos da ação sobre o subsistema meio físico, tendo em vista alguma obra de engenharia que eventualmente haja originado desmatamentos, terraplanagens, alterações na drenagem natural, destinação de resíduos e efluentes, etc.

Igualmente, foram reconhecidos e avaliados os efeitos da atividade sobre o ambiente socioeconômico, destacando-se eventuais reassentamentos de pessoal, perda de bens ou prejuízos à qualidade de vida e benefícios decorrentes do advento da agricultura urbana. Nesse particular foi possível analisar a previsão de impactos contida no pretérito Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), elaborado para licenciamento das ações, procurando-se aí as interfaces entre os efeitos previstos e os efetivamente acontecidos. Como resultado, medidas mitigadoras e programas ambientais puderam ser sugeridos para mitigar ou mesmo eliminar negatividades persistentes.

REVISÃO DA LITERATURA

Como fundamentação teórica foram utilizados dois enfoques complementares: a) Formulação e implementação de uma política pública para Agricultura Urbana/desenvolvimento local; b) Quadro conceitual na área de Espaços e Dinâmicas Regionais numa concepção de mudança social.

Políticas públicas

O estudo das políticas públicas aborda duas fases correspondentes, respectivamente, ao processo de formulação e de sua implementação. Esta pesquisa foi o estudo da implementação de uma política, seguindo o paradigma dos processos sociais, por se tratar de um estudo centrado nos atores sociais, suas funções, características e estratégias. O foco de políticas públicas como processo abrange diferentes conceitos, entre os quais: racionalidade limitada, conflitos e convergências entre as racionalidades, relação de poder, participação e liderança.

Existem várias definições de políticas públicas. Abordamos as definições centradas nos paradigmas que versam sobre os processos sociais intra e interorganizacional entre atores sociais, entre os quais distinguimos os clássicos: Morgan (2002); Monteiro (1982), Cavalcanti (1990), Pedone (1985).

Segundo Monteiro (1982), “as políticas públicas apresentam um elemento muito forte de indução, a partir das reivindicações ou de interesses especiais de grupos na sociedade. Podemos identificar numa sociedade três grupos de indivíduos que costumam desempenhar um papel relevante no surgimento e na trajetória de uma política pública: os políticos (ou coalizões políticas); os burocratas (ou a burocracia do governo) e os grupos de interesses especiais (ou grupos de interesse)”. Assim sendo, o Estado movido por esses movimentos de pressão, passa a interferir diretamente sobre os diversos segmentos econômicos e sociais, podendo defini-los, limitá-los e facilitar a ampliação das questões que envolvem o objeto de sua ação planejada.

Para Cavalcanti (1990), as políticas públicas “não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Ao contrário, os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto e a um complexo sistema de relações formais e informais, que entre elas se estabelece”. Há o reconhecimento geral do papel estratégico do aparelho do Estado mas, conforme Cavalcanti (1990), “muito pouco se tem feito para analisar sistematicamente a lógica e o impacto dos processos organizacionais e, sobretudo, interorganizacionais na modelagem, instrumentalização e implementalização de políticas públicas”.

Segundo Pedone (1985), diferentes classificações têm sido dadas ao estudo de políticas públicas. No entanto, há uma concordância ampla no que se refere à subdivisão do processo de políticas públicas, que o diferencia em cinco momentos ou etapas:

- a) Formulação de assuntos públicos e de políticas públicas - Momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem definição de políticas;
- b) Formulação de políticas públicas - Compreende o processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável;
- c) Processo decisório - Está interligado à formulação de políticas públicas, porém com delimitações próprias, quando os grupos de pressão exercem influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas, e estes exercem influências entre si;

d) Implementação de políticas públicas - Processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão de política, interrelacionando ou não as políticas, programas, administrações públicas, organizações e grupos sociais envolvidos e na intervenção governamental;

e) Avaliação de políticas - Vista pelo prisma do processo, a avaliação considera quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença faz com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

As políticas públicas não são neutras. Elas visam construir uma mudança na realidade concreta da sociedade e essa mudança é feita através de um sistema formal, no âmbito de relações interorganizacionais, intergrupais e interpessoais, envolvendo racionalidades diferentes, onde os conflitos de representação se desenvolvem, numa rede de poder. Este tema é ricamente desenvolvido pela bibliografia clássica do assunto, dos quais distinguimos os seguintes autores: Pedone (1985), March e Simon (1981), Hall (2004), Morgan (2002), Lucas (1985), Castanhar (1986), Crozier e Friedberg (1977) e Jobert (1987).

Entre os conceitos que foram desenvolvidos, foram destacados no referencial teórico inclusão social, adaptação da organização à sociedade e processos sociais (liderança, conflito, poder, negociação e participação).

A partir da nova lógica mundial, das novas condições internacionais e da complexidade crescente das ordens sociais, para a conquista de amplo consenso de cidadania econômicas e políticas, pressupõe-se a demanda de um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar suas funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes. Essa nova situação gera, nas políticas públicas, intervenções com diversos entes participativos. Esse novo paradigma pode ser verificado na Constituição de 1988 e suas regulamentações que proporcionaram uma nova realidade ao poder local (escalas intermediárias administrativas) que, a partir de 1988, tornou-se uma unidade federativa com grande poder de decisão, possibilitando tomada de decisão junto às suas articulações (públicas e privadas), gerando, assim, novas formas de articulação que são os arranjos institucionais.

O foco de suas ações ora resulta em ações oportunistas, bem como explicou Williamson (1985), ora também podem gerar ações em prol do desenvolvimento da sociedade civil, como pontuou Mazzucato (2014). Essas questões normalmente são explicadas pelas condições determinantes do território (cidade, região, centro urbano, estado, etc.), o que foi pontuado por North (1990), como as condições históricas e de ideologia de um determinado local, indicadas pela reflexão teórica sobre o debate da complexidade do território nos arranjos institucionais.

O resultado é que essas regiões estão se dotando de maior flexibilidade por conta dessa autonomia e, nesse sentido, descentralizando suas ações para o surgimento de novas relações que são os arranjos institucionais híbridos (ações entre o público e o privado que podem ser representadas, por exemplo, pelas ações de Parcerias Público-Privadas – PPP's); estas podem ora promover o desenvolvimento local (urbano) de uma determinada área, ora

podem apenas promover o crescimento econômico, aumentando o PIB (Produto Interno Bruto) do município e não se preocupando com a sociedade civil, ou seja, estar voltada para uma perspectiva do empreendedorismo urbano na qual só se objetiva a cidade como mercadoria, voltada para as questões do interesse do mercado e/ou interesses oportunistas.

Espaços e dinâmicas regionais

Desenvolvemos a revisão bibliográfica de textos alusivos à Geografia Regional, que nos embasaram na construção de análises que compreenderam as diferenciações e especificidades do município, ou seja, o arcabouço teórico da Geografia Urbana nos guiou ao entendimento dos fenômenos inerentes ao município.

Os conceitos teóricos utilizados foram definidos, buscando que o entendimento da realidade do município como resultante de interações e processos entre atores sociais que se deram em níveis interno e externo ao local – enxergaram este espaço como produto das relações sociais, culturais, políticas e econômicas cotidianas.

Foi necessária a reflexão de como o movimento das forças externas (globalização) puderam atuar sobre o município e como as internas (lugar) adequaram-se e/ou reagiram, numa articulação e relação que reconfiguraram a nova constituição do município enquanto espaço de particularidades e singularidades históricas.

Para Lefebvre (2002), a problemática do mundo ganhou um contorno urbano, independentemente da atuação em diferentes campos epistemológicos do conhecimento e, essencialmente, porque se trata de um exercício de método. O método que sustenta sua argumentação é o regressivo – progressivo. Regressivo, indo do virtual ao atual, do atual ao passado; progressivo, movendo-se do superado e do finito ao movimento que prenuncia esse fim, que anuncia e faz nascer alguma coisa de novo.

O pensamento de Carsalade (2013) vai, em certa medida, ao encontro desse esforço analítico. Diante da constatação da ausência de uma investigação das culturas locais no âmbito das propostas de planejamento urbano – gerando erros nas estratégias de implementação e gestão, além de deformar o verdadeiro significado e a expressão simbólica dos locais onde esse planejamento se aplica –, o autor investiga e associa os conceitos de cultura, identidade, conservação, espaço público, sociabilidades e patrimônio cultural. É dessa maneira que o autor busca alternativas para o entendimento desses conceitos e das diferentes combinações entre eles, essenciais para pensar o município e nele intervir.

Nesse estudo também foram apresentadas reflexões em torno do conceito de desenvolvimento incluindo, naturalmente, a questão do desenvolvimento regional, isto é, procurando-se inserir na discussão a dimensão espacial – explicitando, como parte fundamental, uma caracterização de território – uma vez que se tratou de refletir sobre como se materializaram na área objeto de estudo os efeitos da implantação do “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias”.

Para Melo e Zancheti (1991), o modelo de desenvolvimento regional reflete uma organização espacial do nível de intensidade do uso do solo. Em termos de organização territorial, é um modelo quantitativo - baseado em densidades construtivas, tamanho

de polos, conexões defluxos -, desconsiderando a própria natureza do espaço e suas características morfológicas. Para se compreender melhor este modelo, faz-se necessário que se analisem as diretrizes propostas que permitiriam a implantação desta organização do espaço metropolitano. Diretrizes eram os usos do solo que viabilizariam o modelo espacial. Contudo, o modelo estava subordinado à implantação das diretrizes. Modelo era entendido como um estado desejado futuro, uma organização do espaço, que seria o resultado de um processo de desenvolvimento guiado espacialmente pelas diretrizes.

Em Fernandes (2009), discute-se uma noção de cidade inspirada nesse papel difusor do desenvolvimento no território e na sociedade atribuído aos centros urbanos, à qual se sucede um esforço de identificação de novos fatores de desigualdade regional, baseados em indicadores selecionados de conhecimento e inovação. A partir daí, reflete-se sobre a interação entre a tipologia de cidades e a tendência de crescimento da desigualdade na ausência de uma política urbano-regional baseada na melhor distribuição do fenômeno urbano e das competências de conhecimento e inovação no território nacional.

Para Lacerda e Zancheti (1991), “o complexo modelo proposto de organização territorial da RMR serviu de base para orientar planos setoriais complementares de suporte ao processo de planejamento do desenvolvimento metropolitano que foram desenvolvidos em períodos anteriores ou simultaneamente ao PDM. Por exemplo, foram elaborados completos e sofisticados planos de saneamento, preservação de sítios históricos, proteção de mananciais, transporte, entre outros. Alguns destes planos merecem destaque especial devido à sua implantação, mesmo que parcial, ao longo destes anos”.

De acordo com Araújo (2018), o bom momento experimentado na realidade econômica do Estado foi acompanhado de melhorias na dimensão social, trajetória igualmente observada para o país, embora venha sendo fortemente impactada na crise atual. Dentre tais melhorias, destacam-se os avanços no quadro educacional. Para a autora, a educação tem papel estratégico. E está desafiada a ser um dos lastros centrais de um novo momento, tendo concomitantemente que inovar, buscando, entre outras mudanças, sintonia com os novos paradigmas do mundo digital e com as exigências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho do século XXI.

CONCLUSÃO

Este artigo constitui-se numa reflexão sobre a intervenção do “Projeto Integrado das Hortas Comunitárias” no município de Recife, representado pela implantação e operacionalização de uma política pública em Agricultura Urbana.

A participação do Projeto não foi isolada, mas integrou um conjunto de ações especializadas de outras instituições que resultaram num projeto mais amplo e abrangente. Por tal via focalizou-se a construção de um sistema multiorganizacional, ao qual seguiu-se breve melhoria do nível de vida, alicerçado em produção de hortaliças que são comercializadas no CEASA, nas proximidades da BR-101 e nas feiras dos bairros vizinhos. O advento de um projeto relacionado à agricultura urbana no Recife provocou a dinamização do lugar, não só em termos alimentares, mas também econômicos e culturais.

A presença do Projeto desencadeou e/ou intensificou fenômenos que se refletiram na organização social e espacial urbana do município, que se materializaram nas formas urbanas e que inovaram a paisagem – alterada de acordo com as técnicas e o capital que o município dispunha no momento. Assim, foi modificada a configuração do espaço urbano do Recife, que se expandiu ao adquirir novas formas, funções e paisagens.

Por fim, a concepção deste trabalho obedeceu uma abordagem teórica, centrada na análise de políticas públicas e na perspectiva de ações coletivas. Tal conjunto inspira paulatinamente implicações macroeconômicas e sociais no conjunto nacional.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Tania Bacelar; ARAÚJO, Tarcísio Patrício (orgs.). **Socioeconomia pernambucana: mudanças e desafios**. Recife: Cepe, 2018. 317 p.: Il.
- BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, pp.221-236, 1 ago. 2006.
- CAVALCANTI, B. S. Gestão pública integrada, implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da Administração Pública. In: **Reunião anual da associação de Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD**, 14. 1990, Florianópolis. Anais...v. 8, pp. 185 – 198.
- CASTANHAR, J. C., CAMPOS, A. M. **Interesse público, política pública e o papel da burocracia: Ligação da política industrial no Brasil**. 1986. 27 p. (Mimeo).
- CNAU - Coletivo Nacional de Agricultura Urbana. **Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP)**. [2015]. Disponível em: <<https://aspta.org.br/files/2015/04/Subsidio-para-uma-Poli%CC%81tica-Nacional-de-Agricultura-Urbana-Periurbana.pdf>>.
- CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard – **L’acteur et le système**. Paris, Ed. du Seuil, 1977, 445p., bibliogr., index (sociologie politique).
- FERNANDES, A.C.: LIMA, J. P. R. 2006. **Cluster de serviços: contribuições conceituais a partir de evidências do polo médico do Recife**. In Sá, A.; CORREA, A. C. B. (orgs.)
- FERREIRA, Rubio José. **Agricultura na cidade do Recife-PE: Complementaridades Rural-Urbanas e Dinâmica Espacial**. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- HALL, R. H. **Organizações: estrutura e processos**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 2004. Handbook de relações interorganizacionais da Oxford/Steve Cropper...(ET al.); (tradução: Heitor José Cademartori Mendina...et AL.). – Porto Alegre: Bookman, 2014. Xxii, 706 p. : Il. ; 25 cm.
- JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre – **L’Etat en action**. Politiques publiques et corporatismes. – Paris, Presses Universitaires de France, 1987. 23cm, 242p. Notes bibliogr. (Recherches politiques).
- LACERDA, N., 1991. **Estado, capital financeiro, espaço habitacional**. O caso da

- Região Metropolitana do Recife. Editora da UFPE, Recife.
- LEFEBVRE, Henri. **Revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- LUCAS, R. **Democracia e participação**. Ed. Universidade de Brasília. 1985.228p.
- MARCH, J. G., SIMON, H. A. **teoria das organizações**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981. 353 p.
- MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MONTEIRO, V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 1982.
- MORGAN, Gareth, 1943. **Imagens da Organização**: edição executiva/Gareth Morgan; tradução Geni G. Goldschmidt. – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2002.
- NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PEDONE, L. **Formação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: FUNCEP, 1985. 45 p.
- SANTOS, Otávio Augusto Alves dos. A Região Metropolitana do Recife e os desafios planejamento urbano frente à crise ambiental contemporânea. **Revista Okara: Geografia em Debate**, João Pessoa, v. 8, n. 1, pp. 179-194, 2013. Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPB.
- TOMMASI, Luiz Roberto. **Estudo de impacto ambiental**. São Paulo: Cetesb/Terragraph-Artes e Informatica, 1994.
- WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985, 1987.