

O URBANO E O RURAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM A PARTIR DA RELAÇÃO ENTRE AS AGENDAS GLOBAIS DE DESENVOLVIMENTO (AGENDA 2030 E A NOVA AGENDA URBANA) E O PROGRAMA PARÁ PRODUTIVO

Tássia Tamyres dos Anjos Curcino¹

¹Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA); tassiatat@gmail.com

Artigo recebido em 01/05/2020 e aceito em 11/05/2020

RESUMO

A relação urbano e rural faz parte da realidade amazônica e se configura como um aspecto fundamental para se entender determinadas dinâmicas que se estabelecem no território. Uma delas é em relação ao que esse trabalho se propõe que é buscar as conexões ou tangenciamentos do Programa: Pará Produtivo com as agendas globais de desenvolvimento (Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat) e como isso pode repercutir na Região Metropolitana de Belém que é o foco do programa estadual. Nesse sentido, é importante destacar que as diretrizes globais de desenvolvimento exercem uma influência na dinâmica territorial que reforça uma ideia dicotômica e, por vezes, hierarquizada entre as áreas urbanas e rurais tornando-se necessário a realização de uma investigação mais aprofundada dessa dinâmica na região.

Palavras-chave: Urbano; Rural; Belém; Pará

RESUMEN

La relación urbana y rural es parte de la realidad amazónica y se configura como un aspecto fundamental para comprender ciertas dinámicas que se establecen en el territorio. Una de ellas es en relación con lo que propone este trabajo, que es buscar las conexiones o acercamientos del Programa: Pará Productivo con las agendas de desarrollo global (Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat) y cómo esto puede tener repercusiones en la Región Metropolitana de Belém, que es el foco del programa estatal. En este sentido, es importante resaltar que las pautas de desarrollo global influyen en la dinámica territorial que refuerza una idea dicotómica y a veces jerárquica entre las zonas urbanas y rurales, lo que hace necesario llevar a cabo una investigación más profunda de esta dinámica en la región. .

Palabras clave: Urbano; Rural; Belém; Pará

INTRODUÇÃO

Esse artigo tem como proposta realizar uma discussão teórica acerca da relação urbano-rural na região metropolitana de Belém a partir do Programa Pará Produtivo do Governo do Estado do Pará, que está vinculado com as diretrizes elaboradas no âmbito internacional sobre desenvolvimento rural e urbano sustentável, tendo por base, principalmente, os documentos da ONU-Habitat e os ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), que passam a ser incorporados como diretrizes para a elaboração de políticas públicas no Brasil, especialmente no que tange à promoção do desenvolvimento e a gestão da terra e dos territórios.

Ou seja, o objetivo central é entender no que consiste o Programa Pará Produtivo e buscar as relações ou tangenciamentos desse programa com as diretrizes internacionais das Convenções da ONU sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente, em suas dimensões rurais e urbanas, com especial atenção para as implicações deste planejamento global para aquele planejamento que se desdobra mais no território.

A Conferência Habitat é uma conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) que por estar baseada nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, traça determinados padrões globais para que as cidades possam alcançar o desenvolvimento urbano sustentável, que tem como resultado a Agenda Urbana. Dessa forma, essa conferência, especificamente a sua terceira edição que aconteceu em 2016 em Quito (Equador), torna-se um aspecto basilar na discussão que será realizada no decorrer deste artigo já que na Nova Agenda Urbana destaca-se a importância de se estabelecer a relação urbano/rural para se atingir os ODS.

Assim, a escolha dessa edição específica da Conferência Habitat é de que ela está pautada nas propostas em que pretende-se estabelecer uma relação entre o urbano e o rural que favoreça o desenvolvimento sustentável em ambas as áreas e, transportando para a região amazônica, essa relação acaba se tornando evidente, e que também pode ser uma relação que gera conflitos, principalmente, em áreas periurbanas, ou seja, áreas intermediárias, entre as áreas urbanas e as áreas rurais, que precisam lidar com a expansão urbana da cidade.

No caso, o Programa Pará Produtivo que é um exemplo para se discutir essa relação particular na região amazônica, tem como principal propósito a produção de alimentos em áreas rurais para o abastecimento das cidades, principalmente da cidade de Belém. Então, a questão chave para a construção dessa análise está em verificar quais as interligações e tangenciamentos do programa com as agendas globais de desenvolvimento sustentável e como isso se desdobra no território na relação das áreas urbanas e rurais da Região Metropolitana de Belém.

DIRETRIZES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A RELAÇÃO RURAL - URBANO NA AMAZÔNIA

A Conferência Habitat sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável está comprometida com as agendas globais, principalmente, com a Agenda 2030. Essa agenda é

um plano de ação global em que se pretende alcançar os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) até o ano de 2030 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Neste sentido, um dos objetivos do desenvolvimento sustentável está diretamente relacionado com os propósitos da Nova Agenda Urbana que foi adotada na conferência Habitat em Quito, Equador no ano de 2016. Esse objetivo é a ODS 11 que pretende “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (BRASIL, 2018), ou seja, que as cidades possam encontrar alternativas, principalmente, para os problemas socioeconômicos que muitos países em desenvolvimento têm enfrentado reconfigurando também as dinâmicas de ocupação como forma de promover a formação de assentamentos humanos mais duráveis, resilientes às mudanças climáticas.

Uma das metas desse objetivo está em “apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento” (BRASIL, 2018) mostrando a relação da cidade com o campo como um aspecto importante para o desenvolvimento sustentável a partir da integração ou dependência dessas áreas que pode ocorrer através, por exemplo, da criação de uma cadeia de produção agrícola, como será verificado posteriormente.

Em outro momento desse documento elaborado com base nas ODS globais, está o posicionamento do Brasil em relação a esses objetivos, mais especificamente na ODS 2, que destina-se a produção de alimentos como alternativa para a erradicação da fome no mundo, como consta no trecho a seguir:

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

2.1 até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.

2.2 até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, inclusive pelo alcance até 2025 das metas acordadas internacionalmente sobre desnutrição crônica e desnutrição em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais de meninas adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas.

2.3 até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente de mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso

seguro e igual à terra, e a outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não-agrícola.

2.4 até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às

mudanças do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

2.5 até 2030, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e adequadamente geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, conforme acordado internacionalmente.

2.a aumentar o investimento, inclusive por meio do reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, de maneira a aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países de menor desenvolvimento relativo.

2.b corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, inclusive por meio da eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha

2.c adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos. (BRASIL, 2018).

Dessa forma, no ODS 11 pode ser verificado uma preocupação com as cidades para torná-las lugares melhores para se viver. Entretanto, quando se trata em apoiar relações positivas entre as áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, pelo fato de não ficar evidente quais são essas relações positivas, ou melhor, para quem esse apoio vai beneficiar, acaba sendo um objetivo não muito claro e que está sujeito à diferentes inferências, mas que vai ter, também, desdobramentos na Nova Agenda Urbana da Habitat III, como vai ser mostrado posteriormente.

Já no Objetivo 2 em que é tratado particularmente da temática agricultura, é necessário fazer algumas reflexões importantes como forma de contribuir para a discussão central desse trabalho que está pautada na relação rural e urbano na amazônia. O primeiro apontamento é em relação às demandas alimentares provenientes da cidade que estão asseguradas no discurso da segurança alimentar (alimentos seguros, nutritivos) favorecendo e/ou fortalecendo a inserção de uma lógica produtiva que visa uma produção em larga escala, utilizando substâncias químicas que beneficiem essa produtividade, mas que são prejudiciais tanto para quem consome como também nas instalações e entornos dessas produções agrícolas presentes nas áreas rurais, já que se trata do uso de agrotóxicos, substâncias sintéticas, químicas nocivas à saúde e ao meio ambiente.

Ou seja, essa lógica produtiva se faz presente na atuação do agronegócio que já vem se configurando como um dos principais fatores que contribui para os conflitos no campo. Nesse aspecto particular, é interessante notar como o ordenamento territorial através da criação de espaços periurbanos que se constituem como áreas para atender uma cadeia

produtiva que se estabelece entre o produtor e o consumidor, mas que se estende para relações mais profundas, como é o caso de fortalecer uma produção e reprodução de uma lógica urbana que está para além dos limites da cidade.

O segundo apontamento é de que pode ser verificado uma atenção especial com a produtividade agrícola, com o aumento da renda de pequenos produtores de alimentos em detrimento de se pensar agricultura enquanto parte da vida camponesa, que prioriza a sua existência através das suas próprias práticas agrícolas, dos usos específicos que fazem da terra.

E o último apontamento está relacionado ao trecho que faz referência ao acesso seguro e igual à terra, construindo-se um discurso contraditório já que no mesmo objetivo (ODS 2), evidencia-se o incentivo ao mercado de commodities, ou seja, às grandes empresas que atuam no campo, apropriando-se de hectares de terras, aumentando a desigualdade ao acesso à terra, além de gerar muitos conflitos nas formas de acesso.

A ONU-Habitat faz parte desse contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável se comprometendo a ter esses objetivos como base para a elaboração da Agenda Urbana assim como para se ter um direcionamento de como promover o desenvolvimento sustentável nas cidades. Pode ser percebido nos trechos da Agenda Urbana de 2016 a busca em estabelecer o desenvolvimento urbano e rural a partir da relação dessas áreas.

26. Comprometemo-nos a promover um modelo de desenvolvimento urbano e rural centrado nas pessoas, que proteja o planeta e seja sensível à sua idade e gênero, e a realizar todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, facilitando a convivência, erradicando todas as formas de discriminação e violência e empoderando todos os indivíduos e comunidades, possibilitando sua plena e informada participação. Comprometemo-nos também a promover a cultura e o respeito pela diversidade e pela igualdade como elementos essenciais para a humanização das nossas cidades e assentamentos humanos. [...]

96. Incentivaremos a implementação de políticas de planejamento urbano e territorial sustentável, incluindo planos metropolitanos e de cidades e regiões, para promover sinergias e interações entre áreas urbanas de todos os

tamanhos e seu entorno periurbano e rural, incluindo áreas transfronteiriças, e apoiaremos o desenvolvimento de projetos de infraestrutura regional sustentável que estimulem a produtividade econômica em bases sustentáveis, promovendo um crescimento equitativo das regiões em todo o conjunto interligado de áreas urbanas e rurais. Nesse sentido, promoveremos, com base em territórios funcionais e áreas urbanas, mecanismos de cooperação intermunicipal e parcerias urbanorurais como instrumentos eficazes para a realização de tarefas administrativas municipais e metropolitanas, prestação de serviços públicos e promoção do desenvolvimento local e regional. (NOVA AGENDA URBANA, p. 07 e 20, 2016)

No item 26 da Agenda Urbana é colocado em destaque o desenvolvimento urbano e rural centrado nas pessoas, que está associado à um termo muito frequentemente usado nas

conferências da ONU, que é o desenvolvimento humano (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018). Neste sentido, o desenvolvimento humano está sob critérios estabelecidos a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que se configura como uma tentativa de quantificar a qualidade de vida dos indivíduos. Esse índice é definido a partir de três dimensões básicas: saúde, renda e educação, sendo que esses critérios estabelecidos acabam desconsiderando as formas de viver, os aspectos mais subjetivos que não podem ser quantificados, mas que acabam sofrendo interferências de políticas públicas que se baseiam nesse índice para promover o desenvolvimento.

No caso do item 96 da Agenda Urbana, pode ser verificado que o planejamento territorial deve abranger a relação rural-urbano para a promoção do desenvolvimento sustentável local e regional para conseguir ter um crescimento equitativo das regiões, principalmente, em relação a produtividade econômica. Entretanto, pode ser percebido que a relação da cidade com o campo acaba sendo mais favorável às demandas da cidade desde no que tange aos processos administrativos envolvendo o plano diretor que estabelece as áreas urbanas e as áreas rurais assim como direciona a expansão urbana para as áreas rurais, até no aspecto do campo ser provedor de alimento para a cidade, sendo está a base do Programa Pará Produtivo que será apresentado no tópico seguinte.

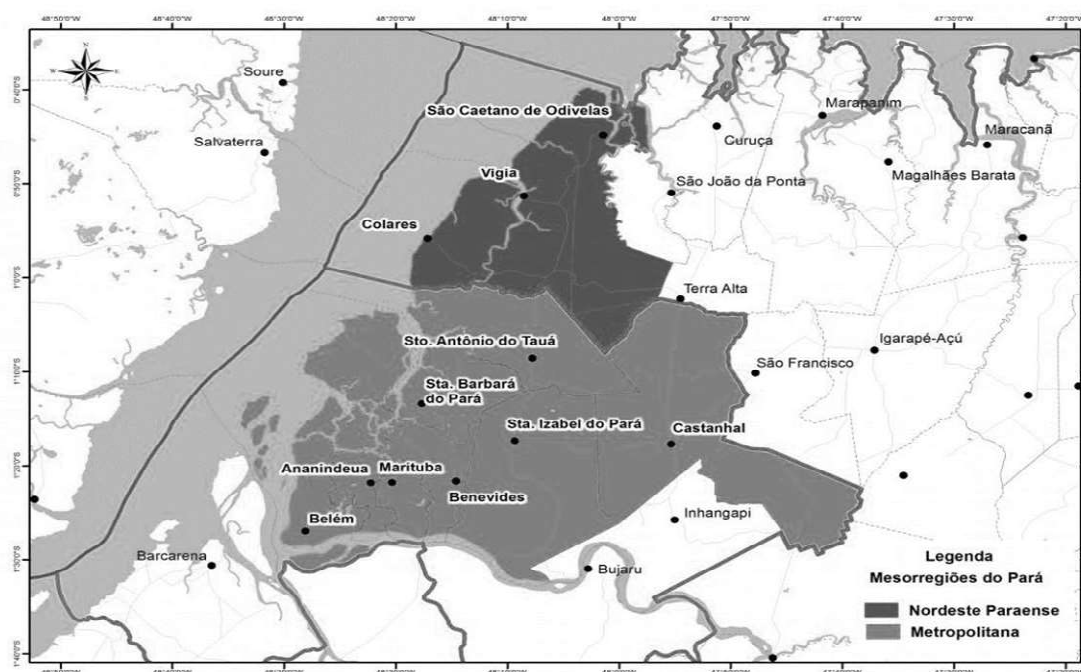
SOBRE O PROGRAMA PARÁ PRODUTIVO

O Programa Pará Produtivo consiste em estimular a produção de produtos hortifrutíferos tanto na região metropolitana de Belém, como também no nordeste paraense. Como forma de garantir o abastecimento do mercado de Belém e Região Metropolitana, o programa tem como objetivos específicos expandir as áreas produtivas com a capacitação de produtores e assistência técnica assim como produzir espécies com potencial de mercado interno e que até o momento são importados de outros estados (PARÁ, 2018).

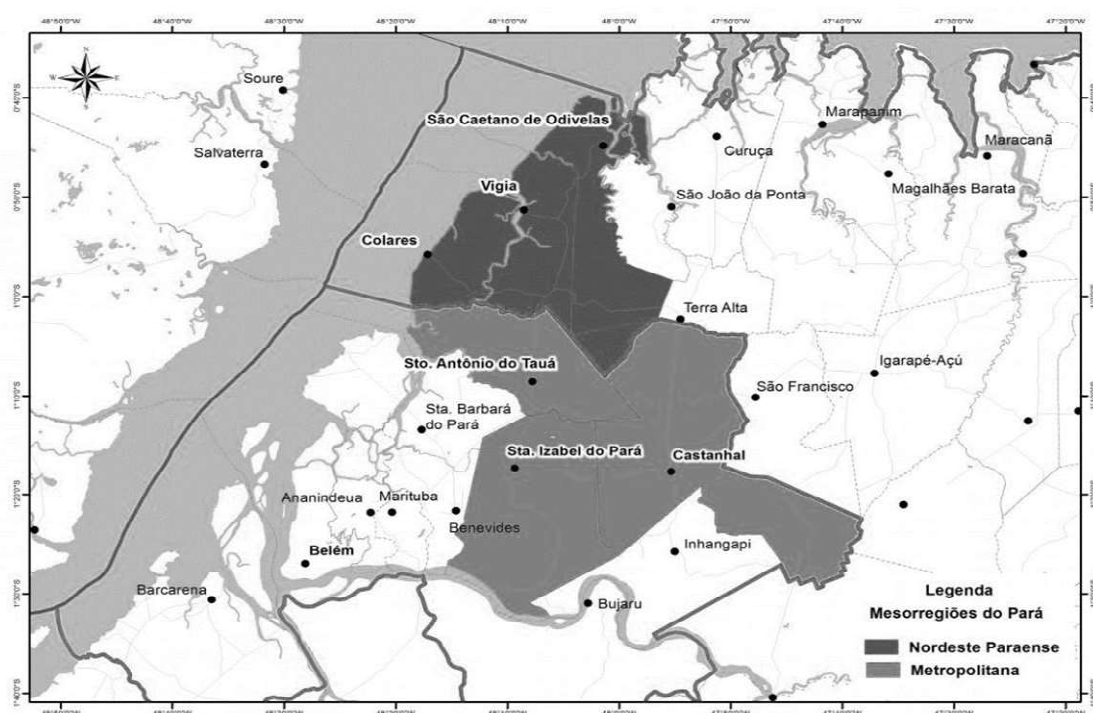
Esse programa foi elaborado de maneira que possibilitasse o incentivo ao cultivo de alimentos que apresentam uma demanda elevada proveniente, principalmente, da cidade de Belém que, por sua vez, acaba se configurando como o principal mercado consumidor dessas produções. Entretanto, esses alimentos são importados de outras regiões do país já que não se tem uma produção significativa no estado do Pará que possa atender a essas demandas (PARÁ, 2018). Assim, é nesse contexto em que se busca aproximar a produção desses alimentos ao principal mercado consumidor que o Programa Pará Produtivo está inserido.

Dessa forma, esse programa do governo estadual se subdivide em dois subprogramas que apresentam propósitos particulares, que são: o Subprograma I que é constituído pelo polo de olerícolas, que visa a produção de hortaliças, abrangendo no projeto piloto, os municípios de São Caetano de Odivelas, Vigia, Colares, Santo Antônio do Tauá, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará, Castanhal, Marituba, Benevides, Ananindeua e Belém, como pode ser verificado no mapa 1; e o Subprograma II que é constituído pelo polo de bananicultura destinado a produção de banana que abrange também no projeto piloto, os municípios de São Caetano de Odivelas, Vigia, Colares, Santo Antônio do Tauá, Santa Izabel do Pará e Castanhal, como pode ser observado no mapa 2.

Mapa 1: Municípios do Subprograma I



Mapa 2: Municípios do Subprograma II



Fonte: PARÁ PRODUTIVO, 2018

Nesse sentido, a partir desse programa do governo estadual podem ser destacados alguns aspectos que se relacionam com as discussões sobre desenvolvimento urbano e rural sustentável. Um deles está relacionado com a segurança alimentar, que preza pela qualidade e constância do fornecimento de alimento, mas que em se tratando de culturas que não costumam ser cultivadas no estado devido aos fatores de clima e solo, acaba se buscando utilizar tecnologias que estimulem o cultivo dessas plantações, além de capacitar o pequeno produtor para a realização de um desses específicos cultivos. Essas tecnologias se fazem presentes, por exemplo, no uso de substâncias químicas que podem contribuir para a melhor adaptação desses cultivos na região. Contudo, essas substâncias podem gerar alterações nos alimentos que estão sendo produzidos, além de poderem se tornar nocivos à saúde da população.

Dessa forma, esse apontamento interliga-se também com o que McMichael (2016, p.152) denomina de regime alimentar corporativo em que a hegemonia de mercado baseada no contexto neoliberal assegura e fortalece a atuação das empresas transnacionais de capital e commodities e que, por conseguinte, a ideia de segurança alimentar “passou a caber às corporações transnacionais, ‘que alimentam o mundo’ por meio de sua capacidade de

organizar as relações globais de produção e circulação de alimentos” na tentativa de estabelecer uma única forma de produzir e de viver na sociedade.

Outra questão é em relação aos municípios que participam do programa. Alguns desses municípios apresentam produções de alimentos ligadas ao agronegócio que por sua vez detém o poder de produção e mercado na região, que pode acontecer tanto através da territorialização dos monopólios, que está associado ao “controle da propriedade privada da terra, do processo produtivo no campo e do processamento industrial da produção agropecuária e florestal”, como também através da monopolização dos territórios que ocorre a partir de “empresas de comercialização (...) e/ou processamento industrial da produção agropecuária, que não produzem diretamente no campo, porém, controlam através de mecanismos de subordinação, a produção dos camponeses e dos capitalistas produtores do campo (OLIVEIRA, p. 242, 2015).

Como pode ser apontado, o Programa tem como prioridade a produção de alimentos para fomentar a economia interna a partir do momento em que se pretende atender cada vez mais as demandas do mercado consumidor, demonstrando que os camponeses acabam sendo pensados enquanto atores econômicos, limitando a sua contribuição ao aspecto econômico, sem considerar os efeitos nos aspectos da vida social, cultural e política (GUERRA, 2006).

E no caso do desenvolvimento sustentável que, apesar dos seus objetivos terem sido alterados com a construção dos ODS, ainda se constitui como base das políticas públicas elaboradas para a região amazônica, sendo que esse desenvolvimento se distancia da realidade regional, principalmente, no que tange a uma padronização da vida baseada na produção econômica, no consumo, em uma cidadania ou ruralidade pautada em outras bases que desconsidera as especificidades locais (GUERRA, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diretrizes do desenvolvimento urbano sustentável e desenvolvimento rural sustentável presentes nas agendas globais (Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) estão inseridas nas discussões tanto globais, como nacionais, regionais e locais, principalmente, nos direcionamentos de políticas públicas que assegurem essas diretrizes.

Na Amazônia, por se tratar de uma região que apresenta uma biodiversidade significativa, essas diretrizes por meio das ações governamentais (que também podem estar

vinculadas a outros atores que financiam, gerenciam essas ações), estão cada vez mais voltadas para atuação na região sob um discurso que fortalece formas desiguais de apropriação do território, reforçando uma dicotomia entre o rural e urbano e uma ideia de hierarquização entre esses espaços.

Em relação ao Programa Pará Produtivo, é necessário realizar um aprofundamento do programa para saber quais são as parcerias envolvidas, quais as etapas do programa, como foi elaborado as estratégias de comercialização dessa produção, as articulações com o mercado consumidor, entre outros. Além disso, mesmo sendo um programa recente, já foi executado um projeto piloto desse programa em 2017, possibilitando com que possa ser realizado também uma análise de como esse programa está se constituindo na prática, os possíveis empecilhos para a sua execução, as consequências nas comunidades em que os cultivos estão sendo desenvolvidos, ou até mesmo as consequências no nível regional (região metropolitana e nordeste paraense).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Governo Federal. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf . Acesso em: 04/11/2018.

GUERRA, G. Desenvolvimento territorial na Amazônia: rural e urbano como faces da mesma moeda. In: CARDOSO, A. C. D. (Orgs.). **O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas**. Belém: EDUFPA, 2006.

OLIVEIRA, A. U. **A mundialização do capital e a crise do neoliberalismo: o lugar mundial da agricultura brasileira**. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 2, p. 229-245, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102776>>. Acesso em: 05/11/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**.

Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> . Acesso em: 02/11/2018.

_____. **Documento da Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> . Acesso em: 29/10/2018.

PARÁ. Governo Estadual. **Programa Pará Produtivo**. Disponível em: <http://www.sedap.pa.gov.br/par%C3%A1-produutivo> . Acesso em: 03/11/2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é desenvolvimento humano?**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html> . Acesso em: 04/11/2018.

McMICHAEL, Philip. “O Projeto de Regime Alimentar” e “Crise e Reestruturação”. In: **Regimes Alimentares e questões agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016. Pp.13-36; pp.149-176.