



**A IMPORTÂNCIA DO
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
PARA A AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA:
POSSIBILIDADES, LIMITES E INTERFACES**

EdUENF:

Editora da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Conselho Editorial:

Leonardo Rogério Miguel; Maura Cunha; Sérgio Arruda de Moura;
Claudia Lopes Prins; Roberto Trindade F. Junior; Ana Bianca Rocha Miranda

Revisão:

Flávia Werneck Lopes

Capa, Projeto gráfico e diagramação:

Maycon Lima Aguiar

© Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

*Os capítulos são de inteira responsabilidade dos autores.

FICHA CATALOGRÁFICA


Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

I34 A importância do desenvolvimento territorial para a agenda política brasileira : possibilidades, limites e interfaces / organizado por William Melo, Joseane de Souza e Camila Vieira. – Campos dos Goytacazes, RJ : EdUENF, 2021.
192 p. : il.

Inclui bibliografia.
ISBN : 978-65-87726-05-2.

1. Desenvolvimento Territorial. 2. Políticas Públicas. I. Melo, William (Org.). II. Souza, Joseane de (Org.). III. Vieira, Camila. (Org.).

CDD : 307.72



**A IMPORTÂNCIA DO
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
PARA A AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA:
POSSIBILIDADES, LIMITES E INTERFACES**

Organizado por:

William Melo

Joseane de Souza

Camila Vieira

1ª edição

EdUENF

Sumário

PREFÁCIO.....	7
APRESENTAÇÃO.....	11
AVANÇOS E RETROCESSOS NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	17
O Imutável da Questão Agrária Brasileira: O desenvolvimento a partir da Pobreza e do Conflito.....	19
Da Esperança à Frustração: O Breve Período Virtuoso das Políticas Agrárias Brasileiras..	35
O COMPERJ e o CONLESTE: Desafios da Governança Intermunicipal em Prol do Desenvolvimento Territorial.....	53
Projeto Porto Maravilha: Território Usado por quem e para quem?.....	71
EXCLUSÃO E RESISTÊNCIA: O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL.....	91
(Des)envolvimento na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Modernidade, Aparência, Cultura, Exclusão e Resistência.....	93
A Produção de Conhecimento “Popular” e “Científico” a favor do Desenvolvimento Territorial: O Plano Popular da Vila Autódromo.....	113
Entre o Risco e a Remoção: A Realidade das Famílias do Município de Campos dos Goytacazes (RJ) e o Programa Habitacional Morar Feliz.....	131
Ruptura das Políticas Culturais e Transformações no Território: O Caso da Comunidade Quilombola de Machadinha em Quissamã (RJ).....	149
DESVELANDO O IMPASSE EM FAVOR DE UMA PROPOSTA POSSÍVEL DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO.....	165
Entre Dilemas e Oportunidades: Em Busca de um Desenvolvimento Territorial Sustentável..	167
SOBRE OS AUTORES.....	184

PREFÁCIO

O TERRITÓRIO E A TRANSFORMAÇÃO SOCIOINSTITUCIONAL

O livro *A importância do desenvolvimento territorial para a agenda política brasileira: possibilidades, limites e interfaces*, organizado por Camila Vieira, Joseane de Souza e William Mello, apresenta, a um só tempo, apelo intelectual e interesse prático. Reunindo trabalhos acadêmicos que abordam sob diferentes enfoques a temática do desenvolvimento territorial, é um exemplo de produção de conhecimento que pode se prestar a influenciar os tomadores de decisão no desenho de políticas públicas. A obra se insere no movimento mais amplo recentemente iniciado pela inteligência brasileira de encarar analiticamente a nossa circunstância atual, fruto de quatro décadas de estagnação econômica que nos trouxe à crise política vigente e à profunda desorientação nacional.

A Nova República fez emergir duas ideias que marcaram os seus diversos governos. A primeira delas é o financismo fiscalista, que muitos associam ao “neoliberalismo”, mas que na verdade é muito mais primitivo e regressivo do que a doutrina econômica nascida dos círculos intelectuais sob a liderança do pensador liberal Frederic Von Hayek - cujo marco temporal inaugurador é o lançamento de seu livro *O Caminho da Servidão*, em 1944. Todos os governos desse período histórico praticaram o financismo fiscalista, com maior ou menor ênfase. A suposição básica dessa estratégia, desmentida empiricamente em todo lugar onde foi praticada, é a de que as contas públicas estando arrumadas o país receberá investimentos externos - e com eles a bonança. A sua principal consequência é a estrangulação da capacidade de ação do Estado. A segunda ideia é a de usar os recursos naturais do país para financiar o consumo urbano, abdicando de reorganizar institucionalmente a nossa estrutura produtiva e de qualificar a maioria dos brasileiros. O efeito é a dramática simplificação produtiva, da qual a desindustrialização é a sua manifestação mais visível.

Num ambiente dominado por essas ideias e práticas, sobra para o desenvolvimento territorial a tarefa de compensar os efeitos resultantes dos processos dessa estratégia malograda. Mas o desenvolvimento territorial pode ter outra função, muito mais relevante e instigante: ajudar na organização de uma estratégia de desenvolvimento que esteja ancorada em escalada de capacitações educacionais vigorosas que ultrapassem a inclusão quantitativa e transforme radicalmente a nossa falta de qualidade educacional, por um lado, e em oferta pelo Estado dos recursos para empreender e trabalhar, por outro. O palco deste processo são os territórios que conformam a nossa realidade regional.

O Brasil é formado por muitos brasis, como já havia nos alertado na década de 50 do século passado o geógrafo francês Jacques Lambert, em seu livro clássico *Os Dois Brasis*, hoje datado. Embora muitas de suas constatações ainda nos leve à certeza da necessidade de construção de novos modelos de políticas regionais para cada uma de nossas grandes regiões, assim como para o interior de cada uma delas. Essa política deve ter espírito muito distinto daquelas destinadas a prover supostas compensações para atrasos relativos. Deve, ao contrário, ajudar todas as regiões a desenvolverem novas vantagens comparativas. Para cumprir essa tarefa a universidade precisa se tornar a principal provedora da inteligência regional brasileira e com isso passar a ser o centro coordenador da formulação dessa nova política regional interna e orgânica à cada uma de nossas regiões.

A emergência da economia do conhecimento nos permite acalentar realisticamente que regiões como o Nordeste e a Amazônia, por exemplo, possam passar do “pré-fordismo” para o “pós-fordismo” sem ter de cumprir estágio nos etapismos pressupostos nos modelos de desenvolvimento convencionais. Esta circunstância abre caminho para organizar em cada região a construção de novas vantagens comparativas a partir do equipamento do que lá já existe em termos tanto de aparato como de agentes. Essa lógica de transformação exige também um novo regime federativo, marcado pela noção de cooperação entre os seus entes, bastante distinta do modelo que temos hoje. Esse arranjo cooperativo permitirá a superação das compartimentações estanques, ensejando a reunião dos três níveis federativos em combinações de forma vertical, horizontal e transversal. Um dos instrumentos institucionais mais importantes para a prática desse tipo de federalismo são os consórcios.

Um desenvolvimento territorial alternativo como indicado aqui pressupõe uma nova estratégia de desenvolvimento e um novo conjunto de dispositivos institucionais para lhe dar realidade. Mas a base social deste outro desenvolvimento territorial já existe, os batalhadores brasileiros, tão bem descritos no livro homônimo organizado pelo sociólogo Jessé Souza. Além de estarem no comando do imaginário popular nacional, exprimem uma cultura de iniciativa que se provida de instrumentos e chances tem o potencial de revolucionar a sociedade brasileira - lembrando da advertência de Tocqueville de que o fundo causal mais importante nas revoluções são as suas significativas alterações nas formas de consciência, como as que vêm passando as classes populares brasileiras nas últimas décadas. O que tem faltado é justamente o projeto para orientar a energia social e espiritual das massas sedentas e carentes de oportunidades. A maioria pobre dos brasileiros não quer assistencialismo. Quer sair da subcidadania para a cidadania. Para isso precisa de meios para fazer, construir e inovar.

Esse projeto capaz de transformar a estrutura social brasileira a partir de baixo, dos territórios, exige, portanto, também uma base intelectual que pense o país e suas regiões liberta daquilo que tem sido o nosso maior problema, o colonialismo mental. A ruptura com a prática de pensarmos o Brasil com ideias retiradas da academia dos países que tomamos como referência é a base daquilo que o filósofo Roberto Mangabeira Unger critica em seu

livro *Depois do Colonialismo Mental: Repensar e reorganizar o Brasil*. Esse grave obstáculo a um desenvolvimento territorial fecundo é quase imperceptível diante dos problemas econômicos, sociais e institucionais que enfrentamos, mas sem o reconhecermos e enfrentá-lo não resolveremos os nós que têm bloqueado a nossa possibilidade de uma virada.

Os muitos aspectos que perfazem os diagnósticos e as propostas para um desenvolvimento territorial transformador estão elencados nesta coletânea. Ela é organizada em sintonia com a preocupação em olhar o Brasil e suas regiões por uma perspectiva da periferia - no sentido em que Max Weber a concebeu: a possibilidade de enxergar mais longe. Observar da margem e ver a frente sem o fardo das frustrações e desilusões da visão do centro. Esta obra pode ajudar tanto aos que refletem como aos que agem no campo do desenvolvimento territorial a retirarem das adversidades atuais a agenda necessária para reorientação do Brasil.

Carlos Sávio G. Teixeira
Professor Associado de Ciência Política da UFF

APRESENTAÇÃO

As obras acadêmicas geralmente estão vinculadas à profusão de ideias, discussões, colaborações e críticas. Essa afirmação se faz verdadeira neste trabalho corporificado em livro, que reúne a contribuição de alguns pesquisadores que aceitaram o desafio proposto pelos organizadores: analisar a importância do desenvolvimento territorial para a agenda política brasileira, ressaltando suas possibilidades, limites e interfaces.

Os textos aqui reunidos na forma de capítulos apresentam reflexões sobre a temática do desenvolvimento territorial, trazendo teorias, conceitos e resultados de pesquisas que ajudam a fomentar o debate e a discussão sobre o tema, a partir de diferentes visões. A obra apresenta diferentes leituras sobre um mesmo objeto, com o intuito de possibilitar a realização de conexões e análises interdisciplinares, fundamentais para o fortalecimento desta agenda de pesquisa nas universidades brasileiras.

As reflexões do presente livro estão ancoradas em duas propostas principais: 1) a primeira baseando-se em certo empirismo acadêmico e em relevante revisão teórica e; 2) a segunda, na apresentação de resultados de pesquisas realizadas pelos respectivos autores. Em ambos os casos, os autores apresentam uma dívida especial com milhares de pessoas que contribuíram – direta ou indiretamente – com informações e ideias, em torno das quais foram elaborados os capítulos deste livro. Entre essas pessoas, podemos citar os entrevistados, assistentes de pesquisa, alunos de graduação e pós-graduação, técnicos que contribuíram no processamento de dados, funcionários de empresas públicas e privadas, docentes de diversos programas de pós-graduação no estado do Rio de Janeiro e demais indivíduos que foram consultados e ajudaram de alguma maneira na concepção deste livro.

Quanto à utilização dos conceitos “desenvolvimento” e “território”, amplamente abordados nos capítulos, esclarecemos que não houve por parte dos organizadores a necessidade de favorecer aproximações de significados e conteúdos nos trabalhos aqui presentes. Isso, porque compreendemos que a temática do desenvolvimento territorial apresenta grande polissemia e variadas formas de interpretação que, no nosso ponto de vista, não demonstra fragilidade conceitual, mas reforça a existência deste objeto como intrinsecamente multifacetado e interdisciplinar.

No entanto, embora consideremos as mais variadas possibilidades de análise em relação ao tema – tendo em vista as múltiplas interpretações que o conceito de desenvolvimento territorial pode proporcionar –, evidencia-se que as exposições aqui realizadas procuraram

refletir, criticar ou analisar experiências institucionais de ordenamento territorial por parte de algumas gestões públicas brasileiras, concentrando-se em verificar as possibilidades, limites e interfaces, tanto na esfera rural quanto na urbana, e seus respectivos impactos para a sociedade brasileira.

Neste sentido, o conceito de desenvolvimento territorial, muitas vezes aqui utilizado, se refere às considerações acerca do “mundo rural e urbano como um todo” e suas relações com a sociedade a partir de múltiplas abordagens. Pretendendo assim estabelecer reflexões que possibilitem avanços nesta agenda de pesquisa e potencializem a qualidade das abordagens formais e institucionais sobre o tema sem desconsiderar, contudo, demais tipos de leituras e análises.

As reflexões que ressaltamos a favor do desenvolvimento territorial apresentam aderência aos demais teóricos e analistas que priorizam mudanças sociais e econômicas a médio e longo prazo, reivindicando uma aplicação de modelos comparativos entre países e regiões (ABRAMOVAY, 1992; STÉDILE, 1994; CHONCHOL, 1994; FERNANDES, 2001). Assim, as análises que orientam os capítulos deste livro estão centradas nas instituições, nas políticas do período, nas disputas entre atores do campo e da cidade, nas condições de acesso e uso da terra, nas relações de trabalho, nos conflitos sociais e em suas respectivas mudanças ao longo do tempo. Ou seja, o conceito de desenvolvimento territorial se ancora na interpretação e na análise da “vida social rural e urbana” e de suas alterações ao longo do tempo.

Contudo, as definições de “desenvolvimento territorial”, suas ações e respectivas características variam de acordo com as interpretações dos autores, como também varia ao longo do tempo e nos principais estudos acadêmicos realizados no Brasil e no exterior. Embora nenhum autor desta obra negligencie a melhoria do bem-estar das populações rurais e urbanas, o tratamento do conceito de “desenvolvimento territorial” se dará basicamente em três princípios: 1) nas estratégias utilizadas; 2) na hierarquização dos processos e; 3) nas ênfases metodológicas.

Acreditamos, portanto, que possa haver nos trabalhos que se seguem, polissemias inerentes ao conceito de “desenvolvimento territorial”, já que se trata de um campo de importante e intensa produção de conhecimento, sujeito às novas arquiteturas analíticas inspiradas por teorias e interpretações diversas – e até divergentes – de outras realidades e contextos. Neste sentido, não temos a pretensão de analisar de maneira detalhada os fundamentos e pressupostos dessas polissemias em seus mais variados momentos, mas sim, fomentar o debate e robustecer o arcabouço teórico e empírico a favor da disseminação e da discussão de um tema (em nossa visão) tão necessário e urgente para a melhoria das condições de vida da população brasileira.

O livro é composto por nove capítulos, organizados a partir de três eixos: 1) Avanços e retrocessos na agenda de desenvolvimento territorial no Brasil; 2) Exclusão e resistência: o

protagonismo da sociedade civil e; 3) Desvelando o impasse a favor de uma proposta possível de desenvolvimento do território.

A primeira parte do livro – Avanços e retrocessos da agenda de desenvolvimento territorial no Brasil – é composta por quatro capítulos, sendo dois referentes à perspectiva do desenvolvimento rural e dois às lacunas e questões sobre o desenvolvimento urbano no estado do Rio de Janeiro.

Iniciando com os trabalhos acerca da esfera rural brasileira, no primeiro capítulo os autores trazem um pouco do debate da questão agrária brasileira e das interpretações sobre o desenvolvimento capitalista na esfera rural. São ressaltadas as dimensões da extrema pobreza e do intenso conflito em relação à posse e ao uso da terra, e de como essas questões sociais estão intimamente correlacionadas à obstaculização de um modelo bem-sucedido para o desenvolvimento rural brasileiro.

No segundo, também sobre a esfera rural brasileira, os autores problematizam os pressupostos conceituais erigidos com as últimas políticas de desenvolvimento territorial executadas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, entre os anos de 1994 e 2014. Neste sentido, chama a atenção para questões como o caráter multidimensional do território, sua respectiva multiterritorialidade, os demais modelos de políticas territoriais realizados na Europa e na América Latina, a importância das políticas sociais como acréscimos estratégicos que fortalecem o desenvolvimento agrário brasileiro e, por fim, a importância do extinto Programa Territórios da Cidadania (PTC) como política pública inovadora e de grande potencial.

O terceiro capítulo do livro inicia as análises sobre a importância da temática do desenvolvimento territorial na esfera urbana, elencando expectativas e resultados da transformação das regiões metropolitanas do estado do Rio de Janeiro a partir das mudanças do setor de petróleo e gás nos últimos anos, especificamente centrando a análise nos municípios de São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá e Rio Bonito. Ao abordar o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj), o autor nos traz questões sobre os entraves, externalidades, expectativas e frustrações de uma alteração no território calcada numa lógica econômica, que acabou se tornando uma promessa não realizada para milhares de pequenos empreendimentos, trabalhadores e demais envolvidos.

O quarto capítulo – que fecha a primeira parte do livro – também centra sua abordagem sobre a esfera urbana. Nesta reflexão, a escala de análise passa a ser a cidade do Rio de Janeiro e suas rápidas transformações espaciais motivadas pela operação urbana consorciada do Porto Maravilha. As autoras analisam de forma crítica o processo verticalizado realizado entre os agentes do poder público e a população mais afetada pelas obras, trazendo à tona a importância do diálogo e da participação da sociedade em qual-

quer ação vinculada à transformação do espaço público e ao seu respectivo ordenamento territorial.

Na segunda parte do livro – Exclusão e resistência: o protagonismo da sociedade civil – também composta por quatro capítulos, a ênfase recai sobre os impactos e processos de resistência das populações afetadas. O objetivo aqui é revelar os aspectos conflituosos que caracterizam alguns exemplos de ações e políticas públicas de desenvolvimento territorial, além de registrar e dar voz aos movimentos sociais e às pessoas que de alguma maneira se viram violentadas em processos de alteração em seus territórios.

O quinto capítulo do livro (e primeiro desta segunda parte) estabelece uma ligação com o quarto capítulo, já que também tem por objeto de análise a operação consorciada do Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro. Como diferencial, a autora desta reflexão dá maior foco ao testemunho dos moradores que sofreram diretamente com a ameaça de remoção ou foram removidos de suas casas no processo de reestruturação urbana realizado pelo poder público municipal. A análise enfatiza, portanto, identidades, angústias e expectativas da população, expondo suas falas, sentimentos e afetos como critérios relevantes a serem abordados.

O sexto capítulo também é ancorado em abruptas transformações urbanas da cidade do Rio de Janeiro, mas tem como pano de fundo os processos de resistência e seus impactos em relação à população afetada na fase de grandes reestruturações urbanas relacionadas aos grandes eventos – Jogos Olímpicos de 2016 e Copa do Mundo de 2018 – sediados pela cidade. A análise é centrada na importância da instrumentalização conquistada pela troca de conhecimento entre os moradores da Vila Autódromo e a comunidade científica da região metropolitana, mais especificamente de pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF). Os autores demonstram de forma precisa e clara, a importância da sinergia entre o conhecimento popular e o conhecimento acadêmico como potencializadora de um desenvolvimento territorial mais eficiente, justo e humanitário.

No sétimo capítulo, o protagonismo da população começa a se apresentar em outras realidades territoriais, o que permite a constatação de similaridades entre os problemas decorrentes da atuação do poder público frente à sociedade no que se refere às políticas e ações de ordenamento do território. Em especial, esta reflexão traz os impasses e questões das relações afetivas que ligam o indivíduo à sua localidade de moradia, demonstrando que por detrás das políticas habitacionais – no caso, o Programa “Morar Feliz” da gestão municipal de Campos dos Goytacazes – há muito além de análises técnicas de gestores e especialistas que entendem sobre a temática da moradia popular.

No oitavo capítulo, que fecha a segunda seção, a autora demonstra que ainda é preponderante a perspectiva econômica no alcance de autonomia por parte de indivíduos e

de grupos sociais identitários. O capítulo revela que a conexão entre os recursos adquiridos pela municipalidade de Quissamã a partir dos royalties da cadeia produtiva de petróleo e gás e o protagonismo alcançado pela população quilombola da região, rapidamente se desfez com o processo de diminuição desta receita por parte dos atores políticos locais.

Finalmente, a terceira e última parte do livro – Desvelando o impasse a favor de uma proposta possível de desenvolvimento do território – composta por apenas um capítulo, considera as análises e experiências desenhadas nos capítulos anteriores e em tantas outras leituras sobre o tema, que fomentam o debate e ajudam a identificar possibilidades, limites e interfaces do desenvolvimento territorial brasileiro. A intenção é provocar novas reflexões sobre alternativas viáveis de desenvolvimento territorial capazes de superar os desafios que se colocam para o Brasil no século XXI.

No último capítulo, portanto, os autores procuram resgatar alguns debates e estudos sobre a temática do desenvolvimento territorial, chamando a atenção do leitor para a necessidade de projetos alternativos a favor de um desenvolvimento territorial urbano e rural brasileiro, condizente com os tempos atuais. Além disso, é também objetivo da reflexão trazida no último capítulo fomentar o necessário debate sobre uma estratégia nacional de desenvolvimento, com o intuito de potencializar reflexões sobre um conjunto de leis, políticas públicas, objetivos compartilhados, acordos políticos e coalizões de classe que voltem a oportunizar ao tema o destaque que este merece na agenda política brasileira.

Por fim, reiteramos nossos agradecimentos a todos que de alguma forma participaram da elaboração deste livro, em especial, à parceria e colaboração do Laboratório de Gestão de Políticas Públicas (LGPP), do Centro de Ciências do Homem (CCH) e à editora EdUENF, ambos da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), que possibilitaram a infraestrutura e apoio necessários aos organizadores desta obra. Reafirmamos ainda nossas reais intenções de trazer reflexões que possam contribuir com as instituições acadêmicas e governamentais brasileiras na direção de um país economicamente mais justo, socialmente mais inclusivo e politicamente mais solidário.

Camila Vieira
Joseane de Souza
William Melo

Referências

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp, 1992.
- CHONCHOL, J. **Sistemas agrários em América Latina**. De la etapa prehispanica a la modernización conservadora. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- FERNANDES, B. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- STEDILE, J. **A Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Editorada Universidade, 1994.

PARTE AVANÇOS E RETROCESSOS NA
01 AGENDA DE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL NO BRASIL

O IMUTÁVEL DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA: O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA POBREZA E DO CONFLITO¹

William Melo
Camila Vieira

Introdução

O necessário debate sobre a formação de territórios vem se desenhando desde a década de 1990, como um importante locus para o acerto de atores locais na promoção de estratégias de desenvolvimento articuladas às políticas públicas definidas pelos entes públicos. Na verdade, foi sendo criado ao longo de todos esses anos inúmeros espaços institucionalizados a favor de uma necessária coalizão entre os diferentes interesses no espaço urbano e rural brasileiro. No contexto dessa discussão, foi se evidenciando a necessidade de separar-se os espaços essencialmente urbanos dos rurais, quase sempre numa perspectiva de privilégio das cidades e de esquecimento do campo.

A diferenciação cristalizou-se a tal ponto que atualmente é possível diferenciar as especificidades do desenvolvimento territorial urbano daquelas do desenvolvimento territorial rural, tendo apenas como fator comum o equívoco de considerar o desenvolvimento como um processo eminentemente econômico.

Quanto ao desenvolvimento rural, os debates e reflexões normalmente perpassam a importância conceitual da “questão agrária” brasileira. Boa parte dos especialistas e teóricos concentram suas análises e discussões na disputa a favor ou contra a reforma agrária, o que, de certa forma, tem por consequência negativa o obscurecimento de demais questões relevantes. Neste sentido, comumente, se constatará um caminho polarizado, dividindo-se em dois campos: os que exaltam a precariedade das relações de trabalho, a concentração de renda e a extrema pobreza como impeditivos do desenvolvimento equânime e eficiente do campo; e os que evidenciam a necessidade do desenvolvimento a ser realizado de forma endógena, a partir da modernização técnica da agropecuária, temendo, por sua vez, a popularização da terra e a inserção de massas de trabalhadores despreparados na área rural brasileira (DELGADO, 1985).

¹ Parte das reflexões deste capítulo está publicada na Revista de Extensão e Estudos Rurais, v. 11, jun./dez. 2021.

A persistente disputa interpretativa sobre a esfera rural brasileira é inegavelmente fruto da difícil relação entre os atores do campo (grandes latifundiários, pequenos agricultores e trabalhadores sem-terra), corporificando-se assim num discurso enfatizado pelos que apregoam a modernização do campo como forma de manutenção de seus privilégios e, de outro lado, os que demandam a necessidade de reformas ou mesmo de ações mais presentes do Estado para minimizar a relação desigual existente no campo. Na relação de importância na agenda política brasileira, o discurso quase sempre vitorioso no contexto da questão agrária do país é o do desenvolvimento do campo via inserção de ações modernizantes; e este inicia-se com força principalmente a partir do golpe militar de 1964 (MOREIRA, 2014).

Nos “anos de chumbo”, entram em crise todas as propostas e conceitos relacionados à perspectiva da “modernização conservadora”² e isto também ocorre na agricultura, retomando-se o debate da importância da reforma agrária, principalmente no primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 1985. O avanço em prol de ações mais progressistas logo é obstaculizado pelo contraponto ideológico do neoliberalismo, que passa a desregular e privatizar as ações do Estado, enfraquecendo mais uma vez a possibilidade de ampliação dos direitos sociais para a população trabalhadora do campo nos anos de 1990. Dentro dessa conjuntura inicia-se uma fecunda defesa a favor do latifúndio e dos grandes empreendimentos rurais, em um fortalecimento definitivo a favor do agronegócio.

A antinomia “reforma agrária” versus “modernização técnica” que é proposta pelos [atores] conservadores em 1964, é reposta na atualidade, sob novo arranjo político. Esse novo arranjo se articula nos últimos anos do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e também [nos governos petistas], quando se constitui uma estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos. Essa estratégia, que estivera abandonada pela política macroeconômica do primeiro governo de FHC, é adotada por pressão do constrangimento externo do balanço de pagamentos. Ela implica em relançamento de uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isto reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e a especulação no mercado de terras. Este arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via camponesa (DELGADO, 2005: 01, *grifos dos autores*).

2 O termo “modernização conservadora” foi cunhado para analisar as revoluções burguesas que aconteceram na Alemanha e no Japão, na passagem de economias pré-industriais para economias capitalistas e industriais. O eixo central que preconiza a expressão do conceito “modernização conservadora” é o fato de ter sido um pacto político entre as elites dominantes, o que condicionou esses países a exercerem regimes políticos autocráticos e totalitários. Sendo assim, as revoluções burguesas germânica e japonesa são exemplos adversos da versão clássica, como no caso da Inglaterra, França e Estados Unidos, pois não destruíram efetivamente as estruturas sociais, políticas e econômicas do antigo regime (PIRES, 2009). A orquestração demonstrada por Moore Junior (1975) exemplifica a exclusão entre terratenentes e a burguesia (classe dominante) e os proletários e camponeses (classe excluída) para o pleno acesso à democracia e à cidadania.

É numa relação de distanciamento e aproximação, em um eterno conflito de leitura sobre a ruralidade brasileira, que frequentemente as iniciativas afeitas à questão agrária serão relacionadas à temática da reforma agrária, sendo estas mescladas por inúmeras versões políticas com todos os tipos de vieses, que tornam o tema e sua solução extremamente ideologizados.

O presente capítulo tem, neste sentido, o objetivo de reavaliar o debate sobre a esfera rural do país, levando em consideração a trajetória conflituosa entre os atores do campo e ressaltando as mazelas existentes decorrentes de um espaço marcado pela pobreza e intensa combatividade.

Para organizar a compreensão sobre a evolução, as mudanças existentes na esfera agrária brasileira e sua polarização, a presente reflexão será traçada a partir de três períodos: 1) de 1950 a 1964, momento em que surgem os primeiros estudos e interpretações da sociologia rural brasileira; 2) de 1965 a 1982, marcado por ações e reflexões a favor de uma modernização do campo e 3) de 1983 a 2017, que marca um predomínio de planos, programas e atuações para a esfera rural favoráveis à política e à ideologia neoliberal.

As primeiras reflexões sobre a questão agrária brasileira (1950 – 1964)

A construção sobre a questão agrária brasileira ocorrida nos anos de 1950 remonta às velhas estruturas conceituais e teóricas realizadas nos anos de 1930, centradas na reforma agrária a partir do debate político e ideológico de cinco importantes institucionalidades: o Partido Comunista Brasileiro (PCB); o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); a Comissão Pastoral da Terra (CPT); a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e um grupo de intelectuais economistas da Universidade de São Paulo (USP) liderados pelo então professor e, posteriormente, Ministro da Fazenda no governo de Castelo Branco, Delfim Netto.

No que se refere à interpretação dos ideólogos do Partido Comunista Brasileiro, uma das principais contribuições à temática é oriunda de uma das obras de Caio Prado Junior – intitulada inicialmente de “Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil” e, posteriormente, complementada em 1962 com a denominação de “Nova Contribuição à Questão Agrária no Brasil” – que, particularmente, tem por finalidade abordar as relações sociais fundiárias e o trabalho no meio rural brasileiro. Em seus estudos, o autor demonstra que a relação agrária impõe condições sub-humanas de vida a uma grande parte da população rural e que, naturalmente, esta tenderia ao assalariamento da força de trabalho rural. Neste sentido, o autor compreende que uma das principais soluções para o campo brasileiro seria dotá-lo de uma forte e robusta legislação social trabalhista, na qual a reforma agrária não seria protagonista das mudanças, mas impactada por estas, propondo assim um viés

procedimentalista de direito social como saída para a realidade brasileira (PRADO JUNIOR, 1962).

Uma outra contribuição realizada, foi a de Alberto Passos Guimarães, a partir da obra “Quatro Séculos de Latifúndio” – continuação de sua tese “Restos feudais” –, que diverge da interpretação de Caio Prado, salientando que o latifúndio brasileiro deve ser interpretado como uma espécie de feudalismo agrário, cuja transformação ao capitalismo não se realiza ou se completa – como imaginava Caio Prado – sendo esta, função a ser realizada pela reforma agrária, que traria as bases para a modificação da estrutura campesina através de uma ação de ruptura abrupta (GUIMARÃES, 1978).

Soma-se a estas reflexões, a análise de Ignácio Rangel (1957), que afirma que o grande problema seria a superpopulação rural e que, independentemente do protagonismo adotado pela reforma agrária, esta não conseguiria minimizar esses efeitos sem expansão urbana e mercados externos que, de forma simbiótica, trariam novas conformações para a área rural e para grande parte de sua população. Neste sentido, o autor enfatiza, dando prosseguimento ao pensamento dos intelectuais do PCB, a importância da esfera rural em sinergia com a esfera urbana para o desenvolvimento do país.

Mais à frente, a abordagem dos teóricos da CEPAL – protagonizada pela obra de Celso Furtado corporificada no Plano Trienal (1963 a 1965) – preocupa-se com o caráter inelástico da oferta de alimentos a partir dos efeitos de pressão oriundos da demanda urbana e industrial brasileira. De acordo com os economistas da CEPAL, a produção agrícola e a estrutura fundiária eram a gênese do problema do campo brasileiro e os efeitos advindos de uma baixa organização nestes dois componentes geravam uma rigidez na oferta agrícola que, por sua vez, trazia inevitavelmente tensões estruturais sobre a inflação e crises frequentes de abastecimento de alimentos (FURTADO, 1997).

Os debates sobre a questão agrária brasileira no que se refere à influência e às considerações de atores da Igreja Católica são menos estruturados que os anteriores. Isso porque, boa parte dos representantes católicos envolvidos no tema não representa a voz e a ação da intelectualidade orgânica desta institucionalidade. Neste sentido, as principais ações e reflexões vindas do catolicismo ocorrem via declarações de bispos, cartas pastorais e nas encíclicas sociais e tinham por objetivo a tentativa de aplicação da doutrina social da Igreja como mecanismo de oposição aos atos de injustiça e desigualdade social existentes na esfera agrária. Suas ações também eram utilizadas para minimizar as influências do PCB no campo, onde este ainda era considerado um movimento ideológico contrário aos preceitos do catolicismo (OLIVEIRA, 1986).

Por outro lado, nos contextos político e social, a Igreja Católica teve um importante papel na luta política do sindicalismo brasileiro, principalmente nos temas relacionados à posse e ao uso da terra; foi também uma importante aliada dos trabalhadores rurais na rela-

ção com o Estado e com latifundiários, sendo sempre uma institucionalidade apaziguadora de conflitos e intermediadora de algumas demandas dos mais necessitados do campo (MARTINS, 1994).

Finalmente, no que se refere às reflexões oriundas dos economistas da USP, ressalta-se a liderança de Delfim Netto que, em conjunto com outros pensadores, estabeleceu uma série de publicações sobre o tema da questão agrária brasileira entre 1962 e 1965, com foco na reforma agrária e contrapondo-se às ideias cepalinas e as da intelectualidade do PCB. O referido grupo passou então a defender que havia pouca modernização do campo, e que era essa característica que acabava por impor limitações e restrições à qualidade de vida da população rural, favorecendo a desigualdade social.

Os argumentos-chave desta corrente de pensamento desconsideraram a questão fundiária brasileira e as sequelas das relações de trabalho entre proprietários e trabalhadores rurais. A ênfase passou a ser o da necessária modernização do campo, como forma de atender aos quatro requisitos do desenvolvimento econômico do país: 1) liberar mão de obra a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos; 2) criar demanda para os recentes produtos industrializados; 3) expandir as exportações e; 4) financiar parte da capitalização da economia do país (DELFIN NETTO, 1963, 1969).

A concepção teórica dos uspianos confrontou definitivamente as questões ético-sociais colocadas pelos humanistas do PCB, do ISEB e da Igreja Católica, pois passou a afirmar, de forma categórica, a tese da “modernização agrícola” como alternativa aos problemas rurais brasileiros. É a partir desta concepção que será formulada toda a base da agenda agrária, desde o início dos governos militares até fins dos governos petistas. As ações dos diferentes governos terão pequenas variações e gradações, sendo possível afirmar como um contínuo a existência do latifúndio, da concentração fundiária, dos conflitos armados e da pobreza como pontos comuns de uma modernização agrária de matriz caracteristicamente excludente.

O pragmatismo excludente da modernização conservadora (1965 – 1982)

Iniciados os anos da ditadura militar, todo e qualquer debate com pluralidade de ideias passa a ser interrompido, inserindo-se na realidade um pensamento conservador em quase todo tipo de assunto referente ao papel do Estado brasileiro. Definitivamente, as mazelas sociais do campo dão lugar à imagem positiva dos produtos agrícolas brasileiros, favorecendo o aumento da concentração fundiária e, por consequência, a desigualdade de renda e a extrema pobreza no campo.

Neste período de restrição à liberdade política, as funções da esfera agrária brasileira passam a ser a de perseguir objetivos estritos como a estabilidade de preços, de salário e do superávit comercial externo; sendo, neste sentido, aprofundadas as relações técnicas da agri-

cultura com a indústria e de ambas com o setor externo, isso tudo fortemente subvencionado pela política de créditos agrícolas (DELGADO, 2005).

De forma geral, esse processo de modernização técnica da agricultura e de integração com a indústria se caracteriza pela mudança na base técnica dos meios de produção utilizados pela agricultura, materializada na presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas, combustíveis líquidos), e de máquinas industriais (tratores, colheitadeiras, implementos, equipamentos de irrigação); e, de modo análogo, pela integração entre a produção primária de alimentos e matérias-primas e vários ramos industriais (oleaginosos, moinhos, indústrias de cana e álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas) (DELGADO, 1985).

Os anos correspondentes à ditadura militar definitivamente vinculam-se à modernização da agricultura, diversificando, portanto, as relações de trabalho existentes e iniciando o processo de mecanização das lavouras. Estas ações acabaram levando apenas uma parte do Brasil a se modernizar, no caso, as regiões com recursos financeiros para realizar tais modificações, e que não necessitavam de investimentos por parte do Estado, principalmente no que se refere aos mecanismos de alteração das propriedades de uso do solo. Sendo assim, verifica-se a partir dos anos de 1970, uma concentração de riqueza e modernização na região Sul, partes do Sudeste e do Centro-Oeste, tendo por contraponto baixos índices de modernização técnica nas regiões Norte e Nordeste. Essa situação passou a agravar a diferença de riqueza entre as regiões brasileiras, gerando aumento da pobreza extrema nas regiões desprestigiadas – expressando-se em aumento na condição de severas privações de necessidades humanas e de um maior contingente de pessoas com renda de até US\$ 2,12 por dia –, o que ocasionou posteriormente a migração de uma imensa quantidade de trabalhadores para as regiões mais ricas. Segundo Azevêdo (1982, p. 28):

[...] as elites dominantes permaneceram arraigadas na estrutura do poder político nacional, determinando os caminhos do desenvolvimento capitalista nacional que, em sua vertente agrária, se objetivou [...] na manutenção do monopólio da terra e dos privilégios políticos da oligarquia rural, que asseguraram uma modernização conservadora, às custas da exclusão política dos setores subalternos do campo, da expropriação do campesinato e da sua proletarização irremediável.

Desta forma, verifica-se que o processo de modernização ocorrido no país se deu a partir de um pacto agrário modernizante via indústria/campo, socialmente conservador que, em simultaneidade à integração técnica do eixo urbano e rural, perpetuou o domínio de importantes oligarquias rurais, tornando-as ainda mais ricas e detentoras de grandes propriedades territoriais. É nesse período que se constata também a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa da nova estrutura fiscal e financeira para o latifúndio rural (DELGADO, 2005).

É neste panorama de ampliação da modernização agropecuária, aumento e diversificação da produção, relevante alteração no padrão técnico do setor rural e, contraditoriamente, aumento da pobreza no campo, flexibilização das relações de trabalho e aumento da

desigualdade, que se inscreve o período denominado de “conservadorismo modernizante”, típico de conjuntura política fechada, onde o que predomina é a tecnocracia e a ausência de contestação política.

A abertura política e a ascensão do neoliberalismo (1983 – 2017)

As pressões advindas da sociedade civil e o fim do crescimento econômico, ocorridos no início da década de 1980, iniciam um processo de alteração da conjuntura social, política e econômica do país. No que se refere à esfera agrária brasileira, a década de 1980 pode ser considerada como uma fase de transição e de grandes contradições.

Com o enfraquecimento do regime militar e, posteriormente, sua extinção, ressurgem as pautas dos direitos sociais. A abertura política, de certa forma, inicia uma fase de maior atendimento às demandas dos movimentos sociais organizados, favorecendo pautas mais igualitárias.

No campo, surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que, articulado com a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), com a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), passa a interpretar e organizar as demandas e reivindicações dos trabalhadores excluídos, pautando novamente a reforma agrária e a extrema pobreza como temas a serem enfrentados por toda a sociedade, a ponto de conseguirem organizar o “Fórum Nacional pela Reforma Agrária” (SAMPAIO, 2003).

Com a presença de tantas novas institucionalidades e da necessidade de oxigenação na discussão sobre temas estratégicos para o país, o tema da reforma agrária volta a fazer parte da agenda política do governo federal, tendo por marco a elaboração, em 1985, do Programa Nacional de Reforma Agrária ainda sob influência do possível presidente e articulador da Nova República, Tancredo Neves.

Se de início o objetivo do Programa era estabelecer a posse e o uso da terra para a produção e o compartilhamento com os trabalhadores rurais, ao longo do tempo, essa intenção foi sendo alterada e passou a constituir uma ação mitigadora, incentivando a criação de assentamentos rurais para suprir as deficiências da classe trabalhadora do campo.

Nesta perspectiva, os assentamentos transformaram-se numa alternativa à reforma agrária e eram compatíveis com os interesses dos antirreformistas. Verifica-se que os novos ares da década de 1980 ainda apresentavam resquícios de manutenção dos privilégios de uma elite ruralista, em um contínuo processo de conflitos e lutas. É nesta conjuntura que os trabalhadores rurais passam a realizar mobilizações, nas quais a relação da terra com o trabalho e o sustento são cada vez mais reivindicados (FERRANTE et al., 1988).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) ajuda a materializar as demandas e reivindicações dos trabalhadores rurais em direção à ocupação de espaço na agenda governamental. No entanto, no início da década de 1990, inicia-se outra conjuntura econômica de forte viés ideológico, que influencia definitivamente as primeiras gestões federais democraticamente eleitas – governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso – em uma mudança de direção. Tal conjuntura passa a ressaltar a necessidade de abundância de capitais pela economia brasileira, levando o governo a priorizar a estabilização monetária ao invés de investimento em políticas sociais (DELGADO, 1985).

O resultado desta nova matriz ideológica e seus receituários logo se fez sentir em todo o conjunto macroeconômico brasileiro: de antemão, foi verificada a queda substancial do superávit no comércio exterior, que passou a ser deficitário, enquanto se constatava um aumento considerável no déficit de conta corrente, levando a um crescente passivo externo – Tabela 1 (DELGADO, 1985).

Tabela 1: Brasil - Indicadores macroeconômicos (%) (1983 – 2003)

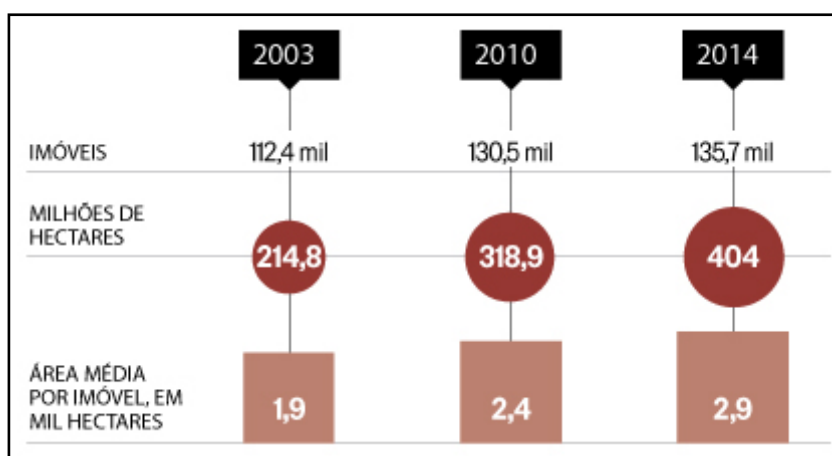
Anos	PIB Geral – Taxa Incremento	PIB Agrícola – Taxa Incremento	Déficit/ Saldo em Conta Corrente/PIB	Saldo Comercial/PIB
1983 - 93	2,27	2,35	(-) 0,40	4,13
1991	1,0	1,4	(-) 0,35	2,61
1992	(-) 0,5	4,9	(+) 1,59	3,94
1993	4,9	(-) 0,1	(-) 0,13	3,09
1994	5,9	5,5	(-) 0,31	1,93
1995	4,2	4,1	(-) 2,55	(-) 0,50
1996	2,7	3,1	(-) 3,00	(-) 0,72
1997	3,3	(-) 0,8	(-) 3,76	(-) 0,83
1998	0,1	1,3	(-) 4,24	(-) 0,84
1999	0,8	8,3	(-) 4,72	(-) 2,39
2000	4,4	2,1	(-) 4,00	(-) 0,12
2001	1,4	5,7	(-) 4,55	(-) 0,51
2002	1,5	5,8	(-) 1,7	(+) 2,86
2003	(-) 0,2	5,0	(+) 0,81	(+) 4,51
1995 - 2000	2,6	3,1	(-) 3,71	(-) 0,88
2001 - 2003	0,9	5,5	(-) 1,81	(+) 2,29

Fonte: “PIB Geral”, “PIB Agrícola e Déficit em Conta Corrente”, “Saldo Comercial” – IBGE – cf. “Conjuntura Econômica” – fevereiro – 2017.

A abertura comercial promoveu a queda generalizada da renda agrícola e a desvalorização do preço da terra (na década de 1990, o setor agrícola foi penalizado pela predominância de uma taxa de câmbio valorizada, a abertura comercial reduziu tarifas e desvalorizou a moeda, o que levou a que toda economia do setor rural ficasse depreciada, abrindo espaço para o déficit em conta corrente do setor rural brasileiro e para o barateamento da terra para investimentos estrangeiros). Se por um lado esses resultados facilitaram a posse do solo por preços mais acessíveis, por outro, essas ações dificultaram ainda mais a possibilidade de iniciativas em prol da reforma agrária. Isso porque, ao baratear o preço das propriedades

rurais, estas acabaram sendo incorporadas por grandes latifundiários com recursos externos que se aproveitaram da conjuntura para ampliar suas posses (Figura 1). O cenário de barateamento da terra e de estímulo à produção agrária não ocorreu em paralelo às políticas de crédito para o pequeno agricultor. Dos anos de 1990 até 2014, nenhuma política de desenvolvimento territorial conseguiu aplacar o cenário desigual entre trabalhadores rurais e grandes proprietários de terra, o que coloca o campo brasileiro como um espaço voltado à monocultura, exportador e extremamente desigual e conflituoso.

Figura 1: Concentrações fundiárias por hectares (2003 – 2014)



Fonte: Incra; Atlas da Terra Brasil 2015 (CNPq/USP).

Esta conjuntura leva ao retorno do abandono das atividades e necessidades da área rural brasileira. O Censo Agropecuário de 1996, por exemplo, registra um milhão a menos de estabelecimentos na área rural, demonstrando um intenso aumento na concentração fundiária. Verifica-se ainda um gigantesco déficit em conta corrente entre 1995 e 2000, ao redor de 3,5% do PIB em média (MDA, 2005), e este período passa a ser marcado por grandes conflitos no campo, advindos de uma política interna pouco preocupada com as questões da terra e cada vez mais desigual para uma grande quantidade de trabalhadores rurais.

Atento aos conflitos advindos do campo e ciente da necessidade de alterar os rumos da política nacional, o segundo mandato de FHC procura minimizar os efeitos deletérios dos receituários do neoliberalismo, passando a dar protagonismo à agricultura familiar e ao crédito rural. Tais ações, por sua vez, acabaram minimizando o problema ao invés de enfrentá-lo em suas bases, não combatendo, portanto, as questões centrais da esfera agrária brasileira e do agronegócio. Neste sentido, o governo passou então a se aproveitar das políticas de desenvolvimento territorial rural (DTR) como um mecanismo de controle dos conflitos existentes, sendo também utilizadas como retórica em direção a um ideário mais moderno e vinculado à produtividade para os pequenos agricultores.

A política de comércio exterior também foi alterada ao longo do segundo governo FHC, na tentativa de gerar superávit para suprir o déficit em conta corrente. Como acon-

teceu na primeira crise da dívida de 1981, mais uma vez surge a necessidade de estabelecimento de um protagonismo do setor primário para a geração de saldo favorável para o país. Neste contexto, a esfera agrária sofre uma nova readequação capitalista, fortalecendo definitivamente o agronegócio, que se torna uma das propostas fundamentais tanto para a agenda política macroeconômica externa quanto para a política agrícola interna. Seu papel fundamental, no entanto, ocorreu com o auxílio “seletivo” do Estado para alguns poucos privilegiados; restando aos demais trabalhadores poucos instrumentos de fomento agrícola no período precedente, incluindo crédito, preços de garantia, investimento em pesquisa e em infraestrutura comercial – como serviços agropecuários, portos, malha viária, entre outros (DELGADO, 1985).

Toda essa falta de incentivo para a maioria da população rural brasileira, aliada à desvantagem no comércio internacional durante o período do real sobrevalorizado, levou inequivocamente ao adiamento do desenvolvimento agrário brasileiro por parte do Estado. O agronegócio passou então a se efetivar na realidade brasileira, já que estabeleceu um arranjo entre o capital agroindustrial e a grande propriedade fundiária (latifundiários)³; o que por sua vez, novamente levou ao não atendimento/incorporação das demandas dos trabalhadores sem-terra e dos respectivos movimentos sociais do campo na agenda do governo (DELGADO, 2004).

Com a associação entre esses dois atores da área rural (capital agroindustrial e latifundiários), inicia-se uma estratégia de economia do capital financeiro, que tem por objetivo apenas o lucro e a renda da terra, sendo por vezes apoiada institucionalmente e legalmente pelo Estado. Neste sentido, é, por exemplo, no segundo governo FHC que se verificam algumas iniciativas favoráveis ao empreendimento do agronegócio como uma realidade a se tornar hegemônica, tais como:

[...] i) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”, visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; ii) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; iii) uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar de fora do controle público as “terras devolutas” e; iv) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização do produto agrícola, torna o agronegócio competitivo junto ao comércio internacional e funcional para as estratégias de uma elite ruralista (DELGADO, 1985: 15).

³ A formação de uma estratégia de capital financeiro na agricultura brasileira estrutura-se com a modernização técnica dos anos de 1970; esta dissemina relações interindustriais com a agricultura, mediadas pelo crédito rural subsidiado; este, por sua vez, aprofunda também no período a valorização da propriedade fundiária, com ou sem a presença da modernização técnica (DELGADO, 1985).

Estas ações, por seu turno, tiveram potencial para agravar ainda mais os agudos problemas encontrados na esfera agrária brasileira. Como exemplo, os níveis de ocupação da força de trabalho envolvida na produção de “*commodities*” foram sensivelmente restringidos pela perspectiva tecnológica, levando à expulsão de milhares de trabalhadores do campo.

Tabela 2: Volume e taxa média anual de migração interestadual (1970-2010)

Décadas	Volume de migração	Volume de retorno	Taxa média
1960/1970	6.400.000	200.000	0,03
1971/1980	9.700.000	1.000.000	0,10
1981/1990	10.500.000	2.300.000	0,21
1991/2000	11.300.000	3.800.000	0,33
2001/2010	11.600.000	3.500.000	0,30

Fonte: Nepo/Unicamp, 2017.

Torna-se ainda mais crítica a análise destes dados, quando se confronta o volume da população rural (ou seja, quantidade absoluta), que de acordo com o Censo Demográfico de 2000, chega a um contingente de quase 35% da população nacional, se considerarmos a população rural ampliada, dada pela soma das populações rurais residentes em todos os municípios brasileiros, independentemente do seu porte (Tabela 3). Esses dados, por si só, demonstram a quantidade de trabalhadores rurais sem qualificação e que sem apresentar perspectivas de futuro, migram para as regiões microurbanas próximas à esfera agrária, engrossando assim a quantidade de trabalhadores em atividades informais e de subsistência, com altas taxas de desocupação, o que torna os anos finais de 1990 uma década marcada por aumento nos índices de extrema pobreza e das desigualdades sociais no campo (DELGADO, 2005).

Tabela 3: Brasil - Proporção da população rural na população total (1970-2000)

Prop. População Rural Ampliada (%)	1970	1980	1991	2000
(a) População rural dos pequenos municípios (com até 20 mil habitantes)	28,0	23,88	19,52	19,76
(b) População rural de demais municípios (com + de 20 mil habitantes)	31,7	24,67	19,65	15,06
(a) + (b)	59,7	48,55	39,17	34,82

Fonte: Censos Demográficos do IBGE – 1970; 1980; 1991; 2000 (Elaboração própria).

A ampliação e o aumento do agronegócio brasileiro claramente se fortalecem assentados no permanente desequilíbrio entre o aumento da produção rural pelo uso mais intensivo da tecnologia e da mecanização e a conseqüente diminuição dos postos de trabalho. Acresce a estas conjunturas conflituosas, o permanente comportamento desigual do latifúndio brasileiro, que apresenta como característica central a concentração de terras e a constante postura belicosa em relação aos movimentos dos trabalhadores rurais e indígenas no país.

Tabela 4: Brasil - Configuração fundiária do território nacional (2003)

Área territorial nacional	Área (ha.)	(%)
	850,20	100,00%
1. Áreas cadastradas oficialmente no SNCR(*)	436,60	51,35
1.1 Áreas improdutivas autodeclaradas	(120,4)	(14,17)
1.2 Estoque de áreas de assentamentos sob domínio da União (**)	(40,0)	(4,7)
2. Unidades de Conservação (Parques Nacionais)	102,06	12,00
3. Áreas indígenas	128,47	15,10
4. Terras públicas formalizadas	4,20	0,49
5. Terras devolutas (públicas não legalizadas) (***)	172,95	20,34
Subtotal (1+2+3+4+5)	844,28	99,28

Fonte: Proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (2003).

(*) Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

(**) Este dado não consta das tabelas citadas, mas foi obtido por intermédio de informações do INCRA.

(***) Dado calculado por diferença do território nacional, deduzidos os conjuntos conhecidos de titularidade fundiária. Este dado exclui superfícies urbanas, infraestruturas territoriais, etc.

É definitivamente a característica da associação entre a acumulação produtiva e a acumulação fundiária do agronegócio brasileiro, que imprime o perfil desigual e desagregador entre trabalhadores rurais e grandes proprietários de terra. Neste sentido, a forma de captura da renda da terra se dá pela elevação de seu preço que está, por sua vez, refletindo a elevação da renda (ou do lucro) agrícola. Esta elevação da renda da terra traz a obtenção de ganho patrimonial, que incide sobre a totalidade do estoque da terra produtiva e improdutiva que é controlada pelos grandes proprietários de terra. (DELGADO, 2005).

Sendo assim, o que sinteticamente pretende-se demonstrar é que as condições correlacionadas com a estratégia do modelo de agronegócio para a esfera agrária brasileira – que é uma nova “roupagem” da “modernização conservadora” dos tempos dos militares – representam, por si só, um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas da agricultura familiar, dos trabalhadores sem-terra, do movimento indígena e dos assentamentos da reforma agrária.

Verifica-se, desse modo, que o modelo do agronegócio – que atualmente ainda se encontra em vigência e vem ganhando cada vez mais força – tem uma dificuldade endógena de estimular o emprego. Nesta perspectiva, o setor de subsistência que inclui a maior parte dos assentamentos da reforma agrária, só poderá realmente ter protagonismo a partir de outra concepção de desenvolvimento, desconstruindo de vez a perspectiva ideológica, política e econômica vinculada à grande propriedade latifundiária. Isto demanda que o país estabeleça um projeto de desenvolvimento que capacite e inclua o enorme setor de subsistência rural, transformando o trabalho informal em formal, reduzindo a ociosidade de postos de trabalhos e enfrentando a desigualdade de renda que é a gênese da extrema pobreza rural.

É nesta conjuntura que se torna necessária a retomada de ações e programas a favor do desenvolvimento territorial rural, tendo por objetivos além de amenizar os conflitos existentes no campo, enfrentar essa soma de dificuldades, que se configuram em elevados níveis de desemprego, de ociosidade e de concentração de terras. No mais, é necessário eliminar a desproteção social e a insegurança alimentar, comumente identificados como “problema da fome”, característicos e persistentes na realidade do campo brasileiro.

É apresentando alternativas para a tríplice carência da esfera agrária brasileira – desemprego, ociosidade das terras e insegurança alimentar – e transformando recursos ociosos em resultado para o atendimento às necessidades alimentares básicas não só da população rural, mas em favor de toda a sociedade brasileira, que podemos redefinir posturas e cenários para este conjunto de regiões do país. Neste sentido, o desafio que o presente capítulo se coloca é repensar o desenvolvimento do campo, possibilitando saídas para uma postura polarizada, que ao longo dos últimos 60 anos, apenas gerou conflitos e paralisia frente às externalidades negativas que precisam urgentemente ser enfrentadas.

Considerações finais

A partir da exposição realizada nas seções deste capítulo, pode-se afirmar que um dos grandes erros da agenda política brasileira foi a priorização do desenvolvimento rural via latifúndio. Tal erro foi vinculado não apenas ao poder político dos proprietários de terra ou aos altos custos de uma reforma, mas também às difusas – e por vezes confusas – pressões políticas dos movimentos progressistas e dos movimentos dos trabalhadores sem terra em realizar propostas factíveis e bem fundamentadas contra os interesses dos grandes proprietários de terra.

Verifica-se, assim, que os defensores de uma política pró-reforma agrária erraram quando declararam que sem a reforma a industrialização não seria possível, assim como não seria possível também o desenvolvimento de uma agricultura moderna. Ignácio Rangel talvez tenha sido um dos poucos intelectuais que percebeu com clareza que a industrialização não apenas era possível, como também inviabilizava definitivamente a luta pela reforma agrária sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico.

Ao contrário do que muitos teóricos anteriormente salientavam na época, a produção agrícola não foi monopolizada por grandes empresas, mas passou a ser realizada por empresas familiares altamente mecanizadas e fortemente aderentes ao sistema financeiro brasileiro.

Demais efeitos deletérios da tentativa de experiência da reforma agrária brasileira foram vinculados ao seu custo de transição, o que levou à adoção de um caminho alternativo pouco frutífero: os assentamentos rurais, que acabaram apresentando baixa eficácia no que se refere à produção, advinda do baixo nível de qualificação e preparo técnico do grande

número de assentados, provenientes, por sua vez, da grande desigualdade de oportunidades no campo e da quase impossibilidade de inserção na cadeia produtiva do agronegócio ou mesmo de acessarem crédito a favor da produção agrícola familiar. Vale ressaltar, contudo, que o problema da desigualdade na esfera rural brasileira não é meramente um problema social; é também um problema estrutural de longo prazo já que, via de regra, o país geralmente promove avanços econômicos num contexto social de abandono dos pobres e excluídos à sua própria sorte.

O que se constata na questão agrária brasileira desde as reflexões de Fernandes (2008), portanto, é a preponderância de um desenvolvimento capitalista vinculado ao aumento da desigualdade e à perpetuação de atrasos. A cada surto de crescimento a sociedade brasileira cria consumidores ao invés de cidadãos, tornando-se mais propensa ao conflito do que à coesão. A construção solidária de um projeto nacional parece sempre estar obstaculizada por polaridades ideológicas, dividindo-nos mais do que nos aproximando e o desiderato desta lógica é a perpetuação da pobreza e do desentendimento, afastando-nos reiteradamente da riqueza potencial do país.

O presente quadro de miséria e conflitos na questão agrária brasileira foi e ainda é reforçado por políticas equivocada, seja para defender o regime de modernização conservadora ou mesmo para priorizar políticas econômicas liberais, dando-se ênfase ao financiamento via investimentos diretos em empresas multinacionais e ao aumento de uma “intoxicação ideológica” de manutenção a qualquer custo de um tripé macroeconômico – superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação.

O Brasil está literalmente ficando para trás quando são verificadas nossas posições ao longo dos últimos 20 anos de desenvolvimento: a esfera urbana apresenta níveis de desemprego crescentes, ao passo que a esfera agrária vive imersa em aumentos nos índices de pobreza e conflitos pela posse da terra.

Neste sentido, utilizando os marcos históricos que envolvem a questão agrária brasileira – salientados neste capítulo – acrescidos da necessidade de interromper a permanência da miséria e dos conflitos não só no campo, como também na esfera urbana, ressalta-se a necessidade de um retorno de ações em prol de um real desenvolvimento territorial para o país. Torna-se urgente que este desenvolvimento não seja apenas vinculado aos programas e políticas públicas da ocasião, mas sim, que sejam aderentes a um novo projeto de país, que ataque de forma mais eficiente a desigualdade, a pobreza e o eterno conflito do campo, cuja gênese encontra-se definitivamente na concentração da posse e do uso da terra.

Referências

- AZEVÊDO, F. A. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 146 p.
- DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone-Unicamp, 1985. 240 p.
- DELGADO, G. C. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, jun. 2004.
- DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- DELFIN NETTO, A. **Problemas econômicos da agricultura brasileira**. São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP, 1963. (Boletim, 46. Cadeira XXV.)
- DELFIN NETTO, A. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. **Estudos ANPES**, São Paulo, n. 5. 1969.
- FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes: O legado da raça branca**. Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.
- FERRANTE, V. L.; SILVA, M. A. A política de assentamento: O jogo das forças sociais no campo. **Perspectivas: Revista de Ciência Sociais**, São Paulo, v. 11, 1988.
- FURTADO, C. Decifrando o Brasil. **Democracia Viva**, Editora Moderna, iBase: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, n. 1, nov. 1997.
- GUIMARÃES, A. P. **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- MARTINS, J. S. **O poder do atraso: Ensaio de sociologia da história lenta**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994. 176 p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. **Série Documentos Institucionais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2005.
- MOORE JUNIOR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia: Senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1975.
- MOREIRA, R. **A formação espacial brasileira - contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2014. 319 p.
- OLIVEIRA, A. Igreja Católica: 1945-1970. In: FAUSTO, B. (Org.). **O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)**. São Paulo: Difel, 1986.

PIRES, M. J. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 03, p. 411-424, jul./set. 2009.

PRADO JUNIOR, C. Nova contribuição para análise de questão agrária brasileira. **Revista Brasiliense**, n. 43, set./out. 1962.

RANGEL, I. **A questão agrária brasileira**. Recife, Condepe, 1957.

SAMPAIO, P. A. **Proposta do Plano Nacional da Reforma Agrária**. Brasília, (não publicado), 2003.

DA ESPERANÇA À FRUSTRAÇÃO: O BREVE PERÍODO VIRTUOSO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS BRASILEIRAS⁴

William Melo
Camila Vieira

Introdução

O conceito de território sempre foi bastante estudado na ciência geográfica, tendo passado por uma evolução epistemológica até os dias atuais. A evolução conceitual da expressão ‘territorial’ possibilitou uma concepção contemporânea de maximização do seu aproveitamento também pela perspectiva material (prática e objetiva), favorecendo que os grupos sociais passassem a exaltar a importância de sua ocupação, seu uso e a necessidade de controle pelas comunidades envolvidas. Isso implicou uma consideração do conceito ganhando significados de múltiplos poderes, heterogêneas identidades e infinitas funções, no intuito de traduzir as inúmeras interpretações dadas ao território. A reflexão aqui realizada encontra-se, portanto, na direção de compreender o território como uma esfera dotada de incontáveis significados, que ao traduzir-se em uma identidade territorial possibilita um desenvolvimento endógeno, tipicamente vinculado às recentes (hoje abandonadas) políticas públicas territoriais brasileiras.

Sendo assim, a presente reflexão compreende que devemos continuar estudando o conceito de território, como já fora realizado nas recentes políticas públicas de desenvolvimento territorial, modificando definitivamente a interpretação sobre o entendimento do espaço como algo ocupado e controlado pela sociedade, dando relevância, por sua vez, à intrínseca polissemia e multidimensionalidade do conceito.

Essa nova concepção sobre o desenvolvimento territorial – principalmente nas políticas públicas voltadas ao meio rural – se deu fortemente pela influência das políticas europeias do início da década de 1990. São os bons resultados conseguidos pelos países europeus que ajudaram na nova incorporação do conceito de território, alterando assim a postura de países como Brasil e Argentina em lidar com o setor agrário.

O desenvolvimento territorial agrário, que passou a ser defendido por inúmeros go-

⁴ Parte das reflexões deste capítulo está publicada na Revista Novos Rumos Sociológicos, v. 6, n. 10, jul./dez. 2018.

vernos europeus e latino-americanos, requalificou de forma integrada a cidade, o urbano, o campo e o rural, passando a compreender e admitir as múltiplas relações existentes desses espaços, como territórios cada vez mais articulados em redes concretas e abstratas.

Dessa forma, altera-se o modo de conceber o conceito de território intrinsecamente vinculado à perspectiva espacial, que tendia a considerar o urbano e o rural, o campo e a cidade como diametralmente opostos. As interpretações de especialistas (SPOSITO, 2013; LIMONAD et al., 2012; CANDIOTTO et al., 2008; PÉREZ, 2006) e programas públicos bem sucedidos (tais como: PTC no caso brasileiro e Leader no caso de países europeus) demonstram cada vez mais a relação multidimensional e multiforme entre esses espaços. A construção do desenvolvimento urbano só pode ser compreendida em suas relações com o desenvolvimento rural, pois um está no outro; ambos são interdependentes, numa relação dialeticamente bem definida. Ou seja, a produção do espaço urbano está conectada ao espaço rural, sendo processual, por vezes contraditória ou mesmo complementar.

Esta nova visão sobre o território, que se inicia nos debates e reflexões acadêmicas não se restringem ao espaço das universidades, adquire forma e conteúdo nas políticas públicas brasileiras de meados da década de 1990, avançando até o ano de 2016. Os novos pressupostos e interpretações definitivamente renovam antigas concepções sobre o território e seu respectivo desenvolvimento, passando, por sua vez, a privilegiar ações mais ligadas às expectativas e anseios das comunidades. O que se observa de forma muito clara, entre o ano de 1996 (ano de execução da primeira política de desenvolvimento territorial) e o ano de 2016 (ano de abandono da última política de desenvolvimento territorial) é a construção de um ciclo virtuoso, na qual os debates e ideias acadêmicas iam alimentando e alterando o desenho político do país, como estas também iam renovando e trazendo novas reflexões para o universo acadêmico.

A aceitação da nova concepção polissêmica do território como múltipla em significados passou a ser compreendida por importantes figuras políticas brasileiras, sendo logo alçada como prioridade na agenda política do país (seja a partir do avanço na compreensão do problema agrário ou mesmo para mitigar os acirrados conflitos, como o massacre de Eldorado dos Carajás), e cristalizando-se em programas e políticas do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).

A adoção da nova abordagem sobre o território se inicia no Brasil a partir da implantação do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, elaborado com a finalidade de ofertar créditos subsidiados para a produção agropecuária e transversalmente diminuir as desigualdades sociais em áreas rurais do país, mas ganha contornos mais nítidos com a adoção do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) em 2003 e por fim, no Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008 (ZANI, 2010; LOPES, 2013; MELO, 2018).

O que se constata, e que será destacado neste capítulo, é a premissa de que os programas executados a partir de meados da década de 1990 foram resultados de um momento virtuoso em direção a um modelo alternativo de desenvolvimento territorial, sendo influenciado e influenciando na ressignificação da abordagem do território em direção a uma perspectiva multidimensional. É a partir desta hipótese que o texto se divide em três subseções, que abordarão respectivamente: 1) as decisivas influências externas que alteram a concepção de desenvolvimento territorial no país; 2) a ampliação do conceito de território a partir de sua ressignificação e 3) os desafios e fragilidades dos programas brasileiros ao adotarem a nova concepção em voga.

O território e a multiterritorialidade: uma ressignificação necessária

Nos estudos da ciência geográfica, o conceito de território foi – e continua sendo – amplamente estudado, especialmente no que concerne à sua definição e seus usos. Segundo Souza (2007), o espaço geográfico por vezes se confunde com o território e é fundamentalmente delimitado por relações de poder, o que também é confirmado por Haesbaert (2007), ao afirmar que qualquer que seja a abordagem a respeito do conceito de espaço ou território, haverá sempre o poder envolvido, seja no sentido de dominação simbólica ou mesmo de apropriação.

Para além da definição de espaço geográfico e território, autores como Corrêa (1994), esclarecem tal dilema e complexidade do entendimento conceitual, utilizando-se de dimensões explicativas, tais como: política, afetiva e social. Autores da corrente de pensamento de Corrêa compreendem o espaço e o território a partir dos significados oriundos do sentido dado pelo indivíduo, numa clara relação de que os conceitos são intrinsecamente dependentes da ação social humana, o que por sua vez, deságua na acepção da territorialidade, que para Raffestin (1993) era compreendido como o resultado das relações entre seres humanos imersos nos territórios, ou seja, a partir de relacionamentos sociais construídos em um espaço onde as relações de poder e dependência ficam claramente explicitadas.

Neste sentido, o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. O território surge, na tradicional geografia política, como o espaço concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos), que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo social não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sociocultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, “paisagem”) (SOUZA, 2007).

É do entendimento sobre o território, que surge a territorialidade, na medida em que permite a compreensão do relacionamento que pode existir entre o homem e o espaço geográfico

por ele ocupado. É nesse espaço geográfico, apropriado pelo homem (território) que se admitem os processos sociais e afetivos de pertencimento a uma determinada área geográfica (territorialidade), desencadeando processos ora de desterritorialização e ora de reterritorialização.

É válido destacar que esses processos ocorrem de maneira diferenciada dentro da sociedade, gerando consequências também distintas. Não é possível, por exemplo, a comparação de movimentos como esses em ações voluntárias – modificação de habitação por questões e escolhas pessoais – com ações forçadas de caráter verticalizado do Estado – mudança por aumento de desemprego, remoções, realocações e reassentamentos –, por mais que em ambos os casos seja possível caracterizar a desterritorialização e a reterritorialização.

Ainda sobre esse tema, segundo Haesbaert (2007), a desterritorialização é um processo indissociável da reterritorialização, sendo este dialético. Para defender essa ideia, Haesbaert (2007) afirma ainda que o homem é um “animal” eminentemente territorial e, portanto, todas as suas ações acabam por gerar um complexo movimento de territorialização, que inclui a vivência de diversos territórios, ou, finalmente, da multiterritorialidade entendida como o sentido de experimentar vários territórios ao mesmo tempo, em uma territorialização múltipla, em um entrecruzamento de diferentes territórios. Ou seja, como dizia o sociólogo francês Yves Barel, um multi-pertencimento territorial próprio da natureza humana. Nas palavras do autor:

[...] o homem, por ser um animal político e um animal social, é também um animal territorializador. Diferentemente, talvez, de outras espécies animais, seu trabalho de territorialização apresenta, contudo, uma particularidade marcante: a relação entre o indivíduo ou o grupo humano e o território não é uma relação biunívoca. Isto significa que nada impede este indivíduo ou este grupo de produzir e de “habitar” mais de um território. [...] é raro que apenas um território seja suficiente para assumir corretamente todas as dimensões de uma vida individual ou de um grupo. O indivíduo, por exemplo, vive ao mesmo tempo ao seu “nível”, ao nível de sua família, de um grupo, de uma nação. Existe, portanto, multipertencimento territorial. (BAREL, 1986, p. 135).

Desse modo, a multiterritorialidade surge como uma alternativa conceitual ao processo chamado até então de desterritorialização (HAESBAERT, 2007), incluindo, não somente uma visão quantitativa (tamanho do território geográfico), mas também dimensões qualitativas, já que existe a possibilidade de levar em consideração a existência de vários processos, atores e poderes que frequentemente convivem em um mesmo espaço geográfico.

A importância dos debates em torno das conceitualizações geográficas é que estas, até recentemente, eram abordadas pelas políticas de desenvolvimento territorial do país, explicitando assim, a multidimensionalidade inerente ao território, incentivando medidas concretas, tais como: 1) a denominação de agricultores familiares como forma de abrandar os conflitos existentes na esfera agrária brasileira; 2) o atendimento de demandas de todo um conjunto de atores locais que outrora ficavam relegados à marginalidade social e; 3) a realização de uma ação política em sinergia com as melhores práticas desenvolvidas na Europa e nos países latino-americanos, reafirmando a importância da agenda externa e das novas discussões para o desenvolvimento do campesinato brasileiro.

Assim, o caráter multidimensional do território foi durante o final da década de 1990 e os primeiros decênios do século XXI um momento de elaboração e fortalecimento da política de desenvolvimento territorial outrora executado no país (Pronaf, Pronat e PTC). Em todos os programas, a relevância dada ao território e à compreensão de suas várias expressões de poder que a sociedade pode expressar – econômico, sociocultural, político-institucional e ambiental – endossaram o caminho para um desenvolvimento endógeno, no qual os atores locais não fossem apenas encarados como público-alvo, mas sim, compreendidos como partes importantes do desenvolvimento a se buscar.

A semente conceitual não germinada

A partir do que vimos, pode-se dizer que o território passou a ser percebido de forma inovadora na concepção do desenvolvimento rural. Como analisa Abramovay (2005), a utilização da noção de território como fundamento de políticas públicas a favor do desenvolvimento territorial (tanto urbano como rural) teve como ponto de partida as políticas públicas europeias do início da década de 1990, posteriormente sendo incorporada também por países latino-americanos.

Segundo Beduschi Filho et al. (2004), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fortaleceu ainda mais a nova perspectiva territorial, já que influenciou uma nova visão dos atores políticos sobre a consideração de que “[...] cada território dispõem de um capital específico, o capital territorial” (OCDE, 2001, p.15 apud BEDUSCHI FILHO et al., 2004, p. 38). Nessa perspectiva, o território passou a ter uma identidade própria e seu desenvolvimento passou a considerar não apenas fatores naturais, mas, sobretudo, fatores sociais, políticos e econômicos. Neste sentido, o desenvolvimento territorial rural e urbano passou a ser compreendido como um processo de *empowerment*, que deve ser construído em atendimento às demandas mais significativas do território, de acordo com a aprovação social.

É nesta perspectiva que a Europa e, posteriormente, a América Latina, imbuídas deste novo discurso para o desenvolvimento, viram-se fortalecidas com as novas abordagens teóricas a favor da esfera rural. Para além das alterações analíticas da importância do território por parte de analistas e estudiosos da temática, pesou o fato de que as agências multilaterais passaram também a disponibilizar vultosos recursos em direção à difusão e apoio de políticas, programas e ações para o campo. Segundo Favareto (2006, p. 3, *grifos dos autores*):

[Foi] enorme a influência destes organismos sobre a definição das políticas, sobretudo dos países da periferia e da semi-periferia do capitalismo mundial. O que se deve tanto ao papel de financiador de muitos desses organismos, como, talvez principalmente, pelo fato de funcionarem como uma espécie de pivô, através do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo o campo acadêmico, político, econômico [...].

Na concepção estabelecida a partir da nova abordagem do território, desponta como uma das primeiras iniciativas de política de desenvolvimento territorial a *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (LEADER). Surgida no início da década de 1990 em meio às reformulações da Política Agrícola Comum (PAC) da Europa, a LEADER teve um desenho institucional destinado às áreas rurais e alicerçado em ações de *bottom-up*, tendo como princípio inspirador a multissetorialidade.

Segundo Hespanhol (2008), o programa contou, em sua primeira fase (1991-1994), com aportes financeiros de 417 milhões de euros, financiando 217 projetos. Nesta fase, os projetos tinham como foco principal privilegiar as “zonas desfavorecidas” de países como Portugal, Espanha e Grécia. Por “[...] zonas desfavorecidas subentendia-se a concentração de agricultores que não ascenderam ao padrão tecnológico hegemônico na agricultura atual” (ORTEGA et al., 2007, p. 73). Posteriormente, em sua segunda fase (1995-1999), a LEADER II, contou com 1,75 bilhões de euros e apoiou 906 projetos e, em sua terceira e última fase, (2000-2006) contou com 2,02 bilhões de euros e teve como proposta estender os benefícios a todos os países membros (totalizando 28 países europeus e atendendo um contingente populacional próximo a 160 milhões de pessoas), promovendo a dinâmica territorial numa perspectiva de ampliar o debate e ações em benefício do desenvolvimento rural (HESPANHOL, 2008).

A proposta metodológica da LEADER procurou estimular a competitividade territorial, envolvendo os diversos atores sociais, o governo, as instituições e as empresas, de modo que o esforço coletivo construísse uma articulação coesa na elaboração e na aplicação dos projetos de desenvolvimento. A mediação de tal processo ocorria pelos Grupos de Ação Local (GAL) e serviu de inspiração para o que veio a ocorrer nas políticas de desenvolvimento territorial brasileiras, com a presença de arquiteturas participativas (ORTEGA et al., 2007).

Favareto (2010) considera, ainda, que a abordagem territorial pela interpretação polissêmica e de exaltação à multiterritorialidade adotada na LEADER é explicada, por um lado, pelo reconhecimento de novas dinâmicas espaciais e, por outro lado, pelo momento histórico marcado por certo realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento.

Dessa forma, a descentralização das políticas públicas e da atividade industrial, associada à redução e ao redirecionamento da intervenção estatal, contribuiu decisivamente para que, depois de meados da década de 1980, se instituisse um novo padrão de atuação dos Estados europeus. Este novo padrão de atuação passou então a considerar a importância de criar novas condições a favor da alocação dos recursos humanos e materiais, tendo por objetivo, dinamizar a economia de algumas regiões rurais outrora esquecidas pelos poderes locais.

Essas ações surtiram efeito tão positivo, que passaram a ser exportadas para outros países. Em particular, por volta da segunda metade da década de 1990, os países membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por meio de suas entidades públicas, começaram a realizar atividades de intercâmbio de políticas públicas e de promoção do desenvolvimento rural (como exemplos se destacam as ações de intercâmbio dos programas: Água para Todos; Conferências Nacionais de Desenvolvimento Regional e Bases para Implantação de um Sistema Regional de Inovação em Território). Neste sentido, temas como descentralização, participação social, nova institucionalidade, multifuncionalidade da agricultura e do trabalho rural, dentre outros, passaram a ser incluídos nos eixos norteadores de políticas públicas para o desenvolvimento rural dos países latino-americanos (SEPULVEDA et al., 2008).

No Brasil, por exemplo, as iniciativas de desenvolvimento territorial no espaço rural ocorreram em diversos níveis de políticas públicas. O primeiro impulso ocorreu com o protagonismo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que passou a executar o Pronat em paralelo com o Pronaf, até então executado pelo Ministério da Agricultura (MA). Ambos os programas passaram a exaltar o enfoque territorial e os respectivos métodos e instrumentos de gestão utilizados pelo programa LEADER. Decisivamente, o enfoque territorial passou a ser a tônica para todas – antigas e novas – as políticas públicas de desenvolvimento rural do país (SEPULVEDA et al., 2008), alterando a compreensão da opinião pública sobre as necessárias alternativas para a questão rural brasileira.

Esse ciclo virtuoso, por sua vez, é interrompido a partir do ano de 2014. Com a extinção do MDA, todo esse cenário de incentivo ao desenvolvimento territorial brasileiro é profundamente alterado. Os programas – Pronaf, Pronat e PTC – que foram elaborados para promover o desenvolvimento rural com políticas e investimentos sociais foram sumariamente interrompidos e colocados de fora da agenda governamental brasileira.

A ausência de políticas para o setor desde 2014, logo trouxe um vazio de investimentos para o setor rural, tornando o campo novamente um espaço propício aos conflitos, desastres ambientais e extrema pobreza, tornando a esfera rural refém da grilagem de terras, do latifúndio e de uma intensa exploração econômica que tende a concentração de terra e de recursos.

Entre a esperança e a frustração: A difícil execução das políticas para o setor rural brasileiro

O desenvolvimento territorial passou a ficar cada vez mais atrelado às políticas sociais, definindo-se em ações públicas, no final da gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Naquele momento retoma-se, definitivamente, a preocupação referente às políticas de desenvolvimento nos setores agrícolas, tendo em vista a necessidade de mediar a crise entre latifundiários e trabalhadores sem-terra, ocorrida no Pará, que resultou no Massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996. A partir daquele momento emerge a discussão sobre a necessidade de um novo patamar para as políticas agrárias brasileiras buscando – de forma imprecisa, vaga e de difícil execução – um modelo de ação pública que viesse a fomentar o desenvolvimento associado à noção de sustentabilidade (BEDUSCHI FILHO et al., 2004; FAVARETO, 2006). Dessa forma, as ações resultantes das novas iniciativas tomadas pelo governo federal – execução do Pronaf e criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – por mais que tenham sido importantes para o processo evolutivo das políticas de desenvolvimento agrárias, em um primeiro momento não surtiram muitos efeitos.

A política social de desenvolvimento territorial ao se efetivar, por exemplo, não trouxe grandes suavizações aos conflitos existentes no campo e nem alterou de forma clara as relações desiguais existentes no setor rural. O Estado brasileiro continuava agindo de forma verticalizada, impondo a partir de decretos, mudanças no padrão de correlação de forças que não dialogava nem com os grandes proprietários de terra e nem com os trabalhadores rurais. Sendo assim, o início das ações em prol do setor agrário do país foi sendo realizado a partir de uma estratégia meramente tecnocrática, guardando uma grande distância com as reais necessidades e expectativas dos atores rurais (AQUINO et al., 2011).

A importância dada à sustentabilidade, à suavização dos conflitos no campo e à diminuição da extrema pobreza corporificou-se como temas estratégicos nos recentes desenhos dos programas de desenvolvimento territorial, por mais que em um primeiro momento não fossem verificadas grandes alterações de realidades para a população mais vulnerável da esfera rural brasileira.

Os desafios colocados para a concretização dos ideais a serem executados pelas políticas, frequentemente esbarravam (i) nas consequências de um tardio processo de desconcentração industrial, iniciado nos anos de 1970; (ii) na intensa abertura de direitos colocados pela Constituição de 1988 (CF/88); e (iii) na visível descentralização administrativa ocorrida nos anos de 1990 que, de certa forma, tornava complexo o desafio de executar políticas de desenvolvimento territorial, que tinham como pressuposto vital a participação da sociedade civil como variável fundamental para a realização das metas e objetivos imaginados.

As novas ações, ao colocarem a localidade (Estados e Municípios) como referência, esbarravam nos permanentes vícios – clientelismo, patrimonialismo e insulamento burocrático – da administração pública brasileira, os quais, de alguma maneira vieram a enfraquecer o desenvolvimento territorial, diminuindo, por seu turno, a possibilidade de racionalizar o espaço-tempo-natureza com o modo de vida de suas populações em direção a uma identidade/comunidade territorial. Ou seja, as iniciativas em prol de um novo projeto de desenvolvimento territorial acabavam por não alargar o necessário cânone democrático, que teria por objetivo levar a população a transitar da democracia representativa à democracia participativa, na qual o indivíduo teria maior protagonismo nas ações públicas a fim de combater a descrença, o inconformismo e a desigualdade nas suas respectivas localidades (COELHO et al., 2004).

A nova conformação societária imaginada/desenhada pelas políticas públicas territoriais não levou em consideração a precariedade das instituições brasileiras e de sua nocividade para realização das ações democráticas imaginadas pelo Pronaf, Pronat e PTC (FAVARETO, 2010). Os governos locais definitivamente não estavam amadurecidos para agir de forma coordenada e autônoma como previam estas últimas e transitórias políticas territoriais.

Através da análise do Quadro 1, no qual encontram-se sumarizados objetivos e ações realizadas no âmbito de cada um dos programas, podemos observar que todos eles tinham como objetivos gerais o aumento da autonomia dos trabalhadores rurais, a inclusão do homem do campo no processo produtivo e um maior diálogo entre os atores da esfera rural, movimentos, que por si só, eram considerados estranhos à questão agrária brasileira.

Quadro 1– Características das políticas brasileiras de desenvolvimento territorial

PROGRAMAS	OBJETIVOS	AÇÕES	PÚBLICO-ALVO	PERÍODO
Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf)	Financiar e apoiar projetos agrários, individuais ou coletivos, que possibilitem geração de renda aos agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados.	1) Atender as demandas e necessidades de pequenos produtores rurais; 2) Possibilitar a elevação da capacidade produtiva dos municípios atendidos; 3) Gerar emprego e renda para agricultores familiares e assentados; 4) Contribuir no combate às desigualdades sociais existentes na esfera rural brasileira; 5) Estimular e utilizar de forma eficiente o trabalho da agricultura familiar.	Agricultores e produtores rurais pertencentes às unidades familiares de produção rural.	Início: 1996. Término: Em vigência.
Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat)	Descentralização das políticas públicas de desenvolvimento territorial, além da valorização da participação dos atores locais, incluindo ONGs e beneficiários, empoderando as instituições locais como propulsoras do desenvolvimento.	1) Gestão social; 2) Redes sociais de cooperação; 3) Dinamização econômica dos territórios; 4) Articulação de políticas setoriais.	Agricultores, produtores rurais e demais atores pertencentes à esfera rural brasileira.	Início: 2003. Término: 2014.
Programa Territórios da Cidadania (PTC)	Apresentar novas ações sociais via articulação das numerosas políticas já existentes, objetivando criar efeitos territoriais sinérgicos através de alcance da intersetorialidade, possibilitando ainda a identificação de regiões carentes, nas quais programas e projetos sociais deveriam ter prioridade máxima.	1) Apoio às Atividades Produtivas; 2) Ações a favor de iniciativas de Cidadania e Direito; 3) Investimento em Infraestrutura.	Territórios fragilizados; agricultores familiares; quilombolas; pescadores e população indígena.	Início: 2003. Término: 2014.

Fonte: Elaboração a partir de informações do Brasil (2005; 2011).

As ações em prol do desenvolvimento territorial rural iniciaram a partir das atuações do Pronaf, implementado através do Decreto 1.946/1996, que tinha por objetivo promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (Quadro 1).

O primeiro programa de desenvolvimento territorial em síntese foi criado para financiar e apoiar projetos agrários, individuais ou coletivos, tentando fomentar a geração de renda aos agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados, como se pode verificar em suas ações programáticas (Quadro 1) (SCHNEIDER et al., 2013).

As ações do programa ao longo do tempo se demonstraram residuais e pouco propícias para a alteração necessária em prol do desenvolvimento territorial das áreas rurais brasileiras, já que essa política restringia-se ao financiamento da produção agropecuária.

O Pronaf – único programa ainda em vigência – apresenta por característica ser uma política muito mais de governo do que de Estado, suas principais atuações restringem-se a repassar verbas para crédito agrário, desfavorecendo a realização de articulações com demais políticas estruturais do governo federal.

Dentre os principais problemas não resolvidos pelo Pronaf, destacam-se: 1) baixo estímulo aos processos de diversificação e ampliação da autonomia dos municípios atendidos; 2) baixa agregação de valor aos produtos dos municípios atendidos pelo programa, no que se refere à agroindústria, turismo e demais atividades; 3) pouco estímulo à pluriatividade, que ajudaria a fortalecer ações tanto de caráter agrícola quanto não agrícola; 4) pouca melhoria na organização dos mercados, mostrando certa ineficiência em combater a precariedade e a informalidade nas relações de trabalho no campo; 5) pouco investimento em inovação institucional, técnica e social, a partir de parcerias com instituições de ensino superior e; 6) baixa possibilidade de participação dos agricultores familiares na condução da política, o que demonstra certo afastamento ao desenho original do programa (CARNEIRO, 1997; ABRAMOVAY et al., 1999).

É na impossibilidade de alcançar a multiplicidade de demandas da esfera agrária brasileira e numa conjuntura em prol dos movimentos sociais do campo, não respondido pelas ações do Pronaf, que se institui a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) inserida no MDA e se inicia a execução do Pronat em 2003.

O segundo programa de desenvolvimento territorial, elaborado pelos governos do PT, passa a ter por objetivo principal a descentralização das políticas públicas para o setor e o estímulo ao fomento do controle social, empoderando os atores locais e as organizações sociais da sociedade civil. Para a realização destas novas ações, passa a se forjar uma nova unidade de referência, denominada de território, substituindo a escala anteriormente adotada pelo Pronaf, que priorizava os municípios (SCHNEIDER, 2004). Esta modificação na escala de análise teve por finalidade, fortalecer a abordagem territorial por características identitárias, tentando fortalecer a realização de planejamentos regionais. Quatro aspectos foram utilizados para o alcance dos objetivos delineados: 1) o rural não se resume apenas às atividades agrícolas; 2) o tamanho das escalas para análise das políticas públicas de desenvolvimento territorial não é propício para o alcance dos objetivos pretendidos; 3) é necessário um movimento de descentralização das políticas públicas de desenvolvimento territorial para fortalecê-las; 4) a escala do território passa a ser utilizada como conceito que potencializa o desenvolvimento territorial.

O programa apresentou como problemas, de acordo com ORTEGA et al. (2007) e ABRAMOVAY (2005), três importantes questões: 1) constataram-se diferenças expressivas entre os municípios pertencentes a um mesmo território, o que acabou gerando capacidades e expectativas distintas, levando muito mais os municípios a concorrerem do que a estabelecerem necessária cooperação e sinergia ao longo do programa; 2) desconsideração sobre as especificidades brasileiras em relação às causas da pobreza e exclusão no país, que estão intimamente ligados aos problemas como infraestrutura, acesso à informação e concentração de renda e 3); distorções advindas da escala territorial, que acabou por gerar condições díspares entre municípios pobres e ricos, ocasionado pela distância entre a estrutura e os quadros técnicos e na sua relação com a possibilidade de acessarem os recursos do programa.

Por fim, em 2008 o governo federal lança o PTC, uma ampliação do Pronat, que tinha por objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Neste sentido, o programa priorizava, através de suas ações explicitadas no Quadro 1: a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; a busca da universalização de programas básicos de cidadania; o planejamento e a integração de políticas públicas e a ampliação da participação social da população rural, centrando esforços nos territórios atendidos pelo programa (BRASIL, 2008).

Dentre os principais problemas do PTC, destacam-se – a partir dos trabalhos de CARNEIRO (1997) e ABRAMOVAY et al. (1999) – os seguintes pontos: 1) fragilidade em iniciativas de pluriatividade fortalecendo ações agrícolas e não agrícolas; 2) ineficácia na redução da precariedade e das relações informais nos postos de trabalho do setor rural brasileiro; 3) pouco investimento em inovação institucional, técnica e social, a partir de parcerias com instituições de ensino superior para a realização de ensino, pesquisa e extensão para as localidades vinculadas ao programa e; 4) frágil atendimento às demandas/necessidades dos agricultores familiares e dos demais atores do campo, o que acabou por favorecer os interesses do latifúndio e dos atores políticos locais.

Todos esses programas – Pronaf, Pronat e PTC – tinham por intuito três principais objetivos: I) conter o conflito no campo entre latifundiários e trabalhadores sem-terra; II) fortalecer a tónica dos assentamentos rurais ao invés da realização e fortalecimento da política de reforma agrária e; III) desenvolver os territórios rurais a partir da modernização rural, inserindo a categoria de trabalhadores rurais familiares como nomenclatura mitigadora e dependente/cooperativa da cadeira produtiva do agronegócio.

Dos três programas executados, o PTC apresentou-se como o modelo de maior potencial de sucesso e o mais complexo de ser executado institucionalmente. Suas metas eram transversais e priorizavam: a) o combate à extrema pobreza e a segurança alimentar; b) o fortalecimento de grupos identitários; e c) o desenvolvimento territorial a partir da produção harmônica entre pequenos e grandes produtores rurais. A execução deste programa acabou se cristalizando em uma realização natimorta, seus objetivos ficaram restritos à fase de elaboração e ao desenho da proposta, que, sem dúvida alguma, parece ser até hoje a melhor ação pública pensada/imaginada para a esfera agrária brasileira (CAZELLA et al., 2013)

As ações de desenvolvimento territorial, iniciadas nos governos do PSDB e posteriormente continuadas nos governos do PT, ao menos geraram uma concepção inovadora que se cristalizou na tentativa de elaboração/execução do PTC, que passou a apresentar quatro características peculiares que o diferenciava dos demais programas, a saber: i) a abordagem territorial como estratégia; ii) a gestão social como variável em prol da participação; iii) a necessária convergência dos programas sociais com as ações territoriais e; iv) a intersectorialidade como um pressuposto a ser perseguido (ZANI, 2010; LOPES, 2013; CAZELLA et al., 2013; ANDRADE, 2015; MELO, 2018).

Conforme destacam Cazella et al. (2013), o ponto inovador de uma fase mais fecunda a favor das políticas públicas territoriais de meados da década de 1990 foi a “matriz de ações” pensadas pelos policy makers da época. De certa forma, a ideia de mitigar os conflitos do campo, acabou construindo alternativas que originalmente passaram por priorizar os territórios e combater a desigualdade, tanto que no final do ano de 2014, o PTC apresentava ao longo de sua execução a surpreendente marca de ter movimentado financeiramente R\$ 18,9 bilhões, a favor de áreas como: 1) organização sustentável da produção; 2) educação e cultura; 3) saúde, saneamento e acesso à água; 4) direitos e desenvolvimento social; 5) infraestrutura; 6) apoio à gestão territorial e; 7) ações fundiárias envolvendo diferentes programas e projetos sociais.

Figura 1– Principais resultados do Programa Territórios da Cidadania

Cidades	População	Bolsa Família
<ul style="list-style-type: none"> • 1851 cidades atendidas, ou seja, (32%) de municípios brasileiros atendidos de alguma forma pelo Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • 13.691.619 pessoas atendidas (população rural); • 410 mil índios atendidos (49% da população indígena); • 230 mil pescadores atendidos (56% da população de pescadores); • 55% dos territórios atendidos apresentavam comunidades quilombolas; • 23,4% da população brasileira foi atendida pelo programa (57% da população da Região Norte). 	<ul style="list-style-type: none"> • 4,66 milhões de famílias residentes em algum território da cidadania também eram assistidas pelo auxílio social do Bolsa Família (totalizando 37,5% dos atendidos do PTC que também eram beneficiários do Bolsa Família, caracterizando a intersectorialidade que marcava o programa).

Fonte: Elaboração própria.

O abrupto encerramento dos programas de desenvolvimento territorial nos anos de 2014 interromperam, por sua vez, o necessário tempo de maturação das ações estimuladas desde o fim dos anos de 1990, reavivando definitivamente um desastroso processo de não reordenação do desenvolvimento agrário. As ações públicas que anteriormente agiam contra a insegurança alimentar e a extrema pobreza deram novamente espaço a uma situação de penúria, conflito, desigualdade e de distanciamento do protagonismo/desenvolvimento do território como espaço de oportunidades e de ressignificações para os trabalhadores do campo.

Ressurgiram, de forma ainda mais imperiosa, as mazelas provenientes do desigual uso e posse da terra entre latifundiários e trabalhadores rurais, em uma lógica cada vez mais propícia ao agronegócio. O desenvolvimento equânime deu espaço novamente a uma retórica de desenvolvimento concentrado, sendo o setor agrário-exportador o protagonista em retirar da agenda política brasileira qualquer debate de democratização de oportunidades para os trabalhadores rurais.

Considerações Finais

Esta reflexão buscou ressaltar quatro pontos fundamentais para o alcance das políticas territoriais brasileiras, que acabaram por se materializar na execução do PTC, que eram respectivamente: 1) a importância do conceito de território, evidenciando as interpretações conceituais estabelecidas pela geografia e demais disciplinas, até a adoção do conceito de multiterritorialidade; 2) a aceitação por parte do Brasil e da América Latina dos conceitos de multiterritorialidade e de *empowerment*, estimulados nos relatórios de agências multilaterais e percebidos a partir dos bons resultados do programa de desenvolvimento territorial realizados pelos países europeus (o programa LEADER); 3) a importância dada às políticas sociais a partir da CF/88 e como estas passaram a conversar com as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil no final da década de 1990; e 4) os principais objetivos dos programas territoriais brasileiros, que tinham como finalidade a retomada do desenvolvimento para as áreas rurais, a partir de ações e metas que se coadunavam em três pilares: a) o combate à pobreza; b) o fortalecimento da participação social – dando autonomia decisória aos atores locais e; c) a adoção da intersetorialidade na execução do programa.

Tais mudanças, de certa forma, dinamizaram o setor agrário brasileiro, que após tentativas de incorporar um desenho mais efetivo para o desenvolvimento rural, conseguiu elaborar ações mais próximas aos marcos institucionais e conceituais comparativamente ao que outros países da América Latina e Europa estavam adotando, possibilitando assim o aumento de investimentos externos de importantes agências multilaterais.

O PTC, em particular, foi a principal iniciativa do governo federal desde a redemocratização para a superação da pobreza rural, com enfoque especial sobre as populações tradicionais. Definitivamente, pode-se concluir que foi a ação pública desenhada mais próxima a trabalhar a multidimensionalidade da pobreza e a defender um desenvolvimento endógeno e cooperativo entre os atores da esfera agrária brasileira. Sua curta duração (de 2008 a 2016) não possibilita uma avaliação detalhada da sua execução e dos impactos advindos dos objetivos e metas delineados, mas apesar disso, revive o debate sobre o caminho para a resolução dos conflitos no campo que, na concepção dos formuladores do programa, passava necessariamente pelo aumento de ações propositivas do Estado em direção a um projeto de desenvolvimento para toda a população rural.

As políticas territoriais executadas, além de terem tido uma curta duração, acabaram também por obstaculizarem-se devido às importantes distorções presentemente constatadas na atuação das instituições políticas brasileiras, tais como: (i) a dificuldade de descentralização da execução da política e seu possível desvio de finalidade; (ii) a concentração de crédito e o favorecimento “seletivo” na política de subsídios para favorecimento de interesses privados de alguns atores políticos municipais e; (iii) a hipertrofia da presença estatal, atuando em interesses e áreas que deveriam ser antes estimuladas do que meramente financiadas.

Os erros pelos quais passaram as políticas territoriais brasileiras se devem muito fortemente à cultura política brasileira – paternalista; patrimonialista e clientelista (NUNES, 2003) –, mas também da adoção automática de conceitos, modelos e teorias de outros países, não havendo a devida atenção para se evitar as distorções/desvios das novas concepções institucionais assimiladas. Uma possível correção de rumo para futuras ações é a necessária priorização do caráter multissetorial, visando simplificar o desenho dos programas territoriais.

Quanto aos avanços obtidos sobre a interpretação do conceito de território, verifica-se: (i) a busca pela compreensão do espaço, para além da dicotomia campo-cidade e; (ii) o abandono de um horizonte estritamente setorial, o que ajuda a ampliar a compreensão do espaço rural para além do agrícola. Essas ações fortalecem de forma significativa o conceito de multifuncionalidade do território na gestão pública, favorecendo uma nova fase da política de desenvolvimento territorial brasileira, que não deve ser negligenciada no futuro.

Quando analisadas as ações realizadas, ressalta-se o avanço na direção dos “Territórios da Cidadania” como uma iniciativa de grandes possibilidades de sucesso, embora seus frutos não tenham se feito sentir de maneira muito vigorosa (ZANI, 2010; LOPES, 2013). O PTC possibilitou estabelecer pela primeira vez na história brasileira a adoção da perspectiva da multifuncionalidade do território, da participação como variável estratégica e do combate à pobreza, como categorias que devem ser sempre pensadas em futuros trabalhos sobre o desenvolvimento territorial. Os novos desafios estão em tentar manter rígidos alguns avanços conquistados e organizar setorialmente o governo em direção às ações de desenvolvimento do território, por mais que continue a persistir uma conjuntura de recursos escassos e de intensa polarização político-ideológica.

Referências

ABRAMOVAY, R. Representatividade e Inovação. **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Texto para discussão. Brasília, ago. 2005.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – **Texto para Discussão N° 641 (Convênio FIPE/IPEA 07/97)** - IPEA, Brasília, abr. 1999.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 1, n.2, p. 309-347, jul./dez. 2011.

ANDRADE, P. G. **Critérios de elegibilidade para um município pertencer ao Programa Territórios da Cidadania**. 2015. 15 p. Dissertação (Mestrado do Curso de Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2015.

BAREL, Y. Le social et ses territoires. In: AURIAC, F. e BRUNET, R. (orgs.). **Espaces, Jeux et Enjeux**. Paris: Fayard e Fondation Diderot, 1986. 343 p.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70. set./dez. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável guia para o planejamento**. Brasília: SDT/MDA, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Balço de gestão 2003-2010: Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT**. Brasília: MDA/SDT, 2011.

BRASIL. **Decreto não numerado de 24 de novembro de 2011**. Altera o Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania. 2008.

CANDIOTTO, L. Z.; CORRÊA, W. K. Ruralidades, urbanidades e a tecnicização do rural no contexto do debate cidade-campo. **Campo-Terrítório: Revista de Geografia Agrária**, v.3, n. 5, 142 p. 214-242, fev. 2008.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, 1997.

CAZELLA, A. A; ZIMMERMANN, S. A; LEITE, S. P. A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. **Perspectivas Rurales**. Nueva época, Ano 11, n. 22, 2013.

COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. 368 páginas.

CORRÊA, R. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Territórios Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial. 2006. 220 f. **Tese (Doutorado em Ciência Ambiental)** – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARETO, A.. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança instituição ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, v. 9, n. 17, p. 19-45, 2007.

HESPANHOL, A. N. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. 4º **Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa – ENGRUP**, São Paulo, p. 370-392, 2008.

LIMONAD, E.; MONTE-MÓR, R. L. Por el derecho a la ciudad, entre o rural y lo urbano. **XII Coloquio de Geocrítica**, Bogotá, 2012.

LOPES, J. F. **Território e participação política: o colegiado territorial Norte Fluminense**. 2012. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MELO, W. S. **Avaliando o passado em busca de um futuro: reflexões sobre o combate à extrema pobreza nos programas de desenvolvimento territorial realizados entre 1994-2014**. 2018. 239 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, São Paulo, 2018.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. 146 p.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ALMEIDA FILHO, N.; ORTEGA, A. C. (orgs.). **Desenvolvimento territorial: Segurança Alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007. 308 p.

PÉREZ, E. Desafíos sociales de las transformaciones del mundo rural: nueva ruralidad y ex-

clusión social. In: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (org.). **Chile Rural: un desafío para el desarrollo humano**. Chile: PNUD, 2006.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. 1. ed. São Paulo: Ática. 1993. 270 p.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.; MARQUES, P. (org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

SEPÚLVEDA, S.; GUIMARÃES, M. **Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales en Brasil**. San José, C.R.: IICA, 2008. 228 p.

SOUZA, M. O Território: Sobre o Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento In: CASTRO, I. ; GOMES, P.; CORRÊA, R. (orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007.

SPOSITO, M. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: SPOSITO, M.; WHITACKER, A. (orgs.) **Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e rural**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

ZANI, F. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ**. 2010. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getulio Vargas, FGV, 2010.

O COMPERJ E O CONLESTE: DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERMUNICIPAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Leandro Monteiro

Introdução

O Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj) foi anunciado no ano de 2006, há aproximadamente 13 anos. Na época do lançamento do projeto da planta industrial, orçado em aproximadamente 3 (três) bilhões de reais (PETROBRAS, 2018), havia a esperança de tempos melhores para os municípios da Região do Leste Metropolitano, área composta pelos entes municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) que se situam à leste da Baía de Guanabara. Cidades como São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá e Rio Bonito se beneficiariam, a princípio, da sinergia econômica oriunda do Comperj, algo necessário, pois a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta em sua configuração grandes diferenças de ordem socioeconômica, sobretudo se comparamos o potencial do núcleo com as demais cidades da região. A região do Leste Metropolitano é composta por aproximadamente 3 (três) milhões de habitantes, o que representa menos de 50% da população residente na capital estadual.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, criada no contexto do período militar, no ano de 1974, guarda uma característica marcante, que é o potencial centralizador do seu núcleo metropolitano, a cidade do Rio de Janeiro. Para os municípios do Leste Metropolitano, essa centralização, inclusive de investimentos por parte dos governos estadual e federal, resulta numa forte desigualdade intraregional.

Somada à concentração de investimentos, o distanciamento entre as administrações dos municípios do Leste Metropolitano junto às necessidades dos munícipes configura um cenário de consideráveis problemas relacionados ao quadro social e econômico nesta porção do território fluminense. Mediante tal contexto, o anúncio do Comperj despertou a esperança de desenvolvimento, a partir da possibilidade de geração de oportunidades de trabalho.

Infelizmente, por diversas razões, o empreendimento não trouxe os frutos prometidos e propagandeados pelas administrações municipais. As demandas por emprego e desenvolvimento social esbarraram na complexa logística necessária à atividade petroquímica, somada a

uma reorganização produtiva da cadeia petrolífera e à ineficácia das gestões locais mediante as demandas estruturais e ambientais da Petrobras. O Comperj teria o potencial para desencadear o desenvolvimento territorial, necessário para a realidade de populações ávidas por melhores condições de vida. Mas o que seria essa modalidade de desenvolvimento?

O desenvolvimento territorial deveria ser o elemento ambicionado pelas mais diferentes escalas de gestão, e estar presente nas mais diferentes agendas locais. Isso porque, em linhas gerais, ele passa pela articulação entre governo e sociedade na construção das agendas de compromissos que visam à superação das diversas mazelas que afetam principalmente os que são menos favorecidos economicamente. Quanto ao desenvolvimento territorial concordamos com Saquet na seguinte passagem:

O desenvolvimento territorial não pode ser burocrático e centralizado, político institucional, partidário e mascarado. Precisa ser construído participativamente, reconhecendo-se os diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades, dos tempos e os territórios, as temporalidades, as territorialidades e a conquista de autonomia (SAQUET, 2007, p. 177).

A partir do Comperj é possível diagnosticar os obstáculos enfrentados para o alcance do desenvolvimento territorial, do quais se destacam o desafio da gestão intermunicipal bem como a gestão otimizada dos recursos públicos, além da participação da sociedade na definição das metas necessárias ao desenvolvimento territorial, desenvolvimento este que não deve ser romanticamente concebido, ou seja, não podemos acreditar que haverá desenvolvimento sem obstáculos, disputas, conflitos e interesses. Isso porque, o desenvolvimento territorial perpassa a disputa pelo poder de influência nas agendas locais, onde muitas vezes a arquitetura da gestão torna-se incompatível com os anseios da população.

Dividiremos este artigo em duas seções, com o objetivo de apontar a complexidade que envolve o alcance do desenvolvimento territorial a partir da chegada de um grande projeto de investimento, como o Comperj. Na primeira seção falaremos sobre o Comperj, que atualmente encontra-se em processo de retomada das atividades, e sua dinâmica no Leste Metropolitano Fluminense. Recuperaremos um pouco da história desse grande projeto de investimento, dando ênfase ao desenvolvimento do consórcio a começar pela chegada de uma grande estatal. Em seguida, na segunda seção, refletiremos sobre o Consórcio intermunicipal de desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), ação que poderá (ou não) significar uma nova forma de gestão do território, através da coparticipação e da cooperação entre os atores locais.

O Comperj e sua dinâmica no Leste Metropolitano Fluminense

O Comperj, Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, foi anunciado no ano de 2007, quando da retomada do diálogo político entre o governo federal e o governo estadual. A princípio, Itaboraí seria o local de instalação da base fabril e São Gonçalo o centro de formação da mão de obra (Mapa 1).

Mapa 1 – Localização do Comperj



Fonte: Elaboração própria.

A construção do Comperj (Mapa 2) resultou em um dos maiores investimentos destinados ao ERJ (Estado do Rio de Janeiro), e certamente o maior empreendimento realizado na região do Leste Metropolitano Fluminense pelo governo federal. Inicialmente, no ano de 2006, foi anunciado que o projeto exigiria o investimento da ordem de US\$ 6,5 bilhões, o que resultaria na consolidação do maior complexo petroquímico do Brasil, com o potencial de beneficiamento de até 150 mil barris de petróleo por dia (REVISTA EXAME, 2018).

Mapa 2 – Vias de Acesso ao Comperj



Fonte: Elaboração própria.

A previsão inicial era a instalação de uma unidade de refino de primeira geração e uma unidade de produção de artigos de segunda geração, em Itaboraí. Em São Gonçalo, seria instalado o Centro de Formação de Inteligência do Complexo Petroquímico.

A escolha de Itaboraí para a instalação do Comperj apresenta aspectos técnicos, econômicos e políticos. Sobre os aspectos técnicos podemos citar:

1) A possibilidade de articulação da planta industrial com as bases de prospecção de petróleo no Norte Fluminense. A estrutura dutoviária já existente seria um importante elo de articulação com o Comperj;

2) O Arco Metropolitano poderia articular as bases operacionais do Comperj com o Porto de Itaguaí facilitando, dessa maneira, o escoamento da produção de insumos de primeira geração, tendo em vista que cerca de 40% da produção era voltada para a exportação;

3) O Arco Metropolitano também poderia estabelecer a comunicação entre as bases operacionais do Comperj e os terminais de Angra dos Reis, e as atividades desempenhadas pela Reduc (Refinaria Duque de Caxias) – a Rio Polímeros.

Os fatores anteriormente apontados unem-se às motivações políticas. A instalação do Rio Polímeros em Duque de Caxias, nos anos 2000, e a decisão pela instalação do Comperj no ERJ marcam uma reaproximação entre o governo do estado do Rio de Janeiro e o governo federal (MACHADO et al., 2004). O desenvolvimento territorial, como já foi dito na introdução deste trabalho, requer o acesso aos investimentos oriundos da União, que os centraliza. O distanciamento entre o governo federal e o governo do ERJ, especialmente nas gestões dos governadores Anthony Garotinho (1999-2002) e Rosinha Matheus (2003-2007), levou o Rio de Janeiro a sofrer grandes perdas, dentre elas a oportunidade de ter sua primeira refinaria, em 1987, quando o Rio Grande do Sul foi beneficiado com a Refinaria de Triunfo (MACHADO, 2012).

As relações entre o governo federal e o estadual voltaram a ficar estremecidas com a eleição de Lula para Presidente do Brasil e de Rosinha Garotinho para governadora do ERJ. Para além das divergências de ordem partidária, o bloqueio de parte dos valores relativos ao ICMS pelo Banco do Brasil, devido às dívidas do estado do Rio de Janeiro junto à União, em 2003, deu início a uma série de acusações que levaram a um afastamento entre Lula e Rosinha. Rosinha acusava sua antecessora, Benedita da Silva (PT) de ser a responsável pela dívida junto ao governo federal. A mudança na relação entre o executivo nacional e o estadual só viria a ocorrer com a eleição de Sérgio Cabral, em 2007.

O estreitamento das relações entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atualmente MDB), em “nome da governabilidade”, certamente teve considerável influência sobre a escolha do ERJ para a instalação do Complexo Petroquímico (CAMAZ, 2018).

No ano de 2007, a união de fatores técnicos e políticos indicavam a disponibilidade do município de Itaboraí e dos municípios do Leste Metropolitano em acolherem o Comperj. O atraso econômico e social desses municípios era considerável, e tal fato em muito contribuiu para que o complexo petroquímico fosse encarado como a grande solução para o desenvolvimento regional desses municípios. O discurso era o de que a população do Leste Metropolitano Fluminense finalmente viveria dias de esplendor a partir da chegada da Petrobras.

É importante destacar os diferentes interesses por trás da instalação do Comperj. Itaboraí venceu uma disputa com os municípios de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense, e Itaguaí, localizado na RMRJ, não meramente pela sua posição geográfica, mas pela arquitetura política local que possibilitava à Petrobras colocar em ação os esforços necessários para a construção do Complexo Petroquímico, o que ia desde a disponibilidade de terras até a oferta de água.

A crença de que um investimento de cunho industrial poderia impulsionar a cadeia de desenvolvimento econômico local não é de todo incorreta. Tal pensamento está presente na contribuição de Perroux (1981) quando este defende a *teoria dos polos de crescimento*, na qual o crescimento econômico, condição determinante à concepção capitalista de desenvolvimento, pode ser desencadeado com início em uma base produtiva industrial. Junto a Perroux pode-se citar as contribuições de Weber (1969), Palander (1935) e Loscsh (1954). Entretanto, há de se considerar que com a reestruturação produtiva, ocorrida a partir dos anos de 1980 (OLIVEIRA, 2008; BENKO, 2005), ocorreram grandes alterações tecnológicas em relação aos transportes e comunicações, o que permitiu às corporações industriais um maior poder de seletividade espacial, transformando profundamente a lógica da relação entre a indústria e o território, onde notadamente a primeira se beneficiará da *guerra dos lugares* (SANTOS et al., 2001) para sua localização.

A reestruturação produtiva é fruto do conjunto de mudanças tecnológicas relacionadas às comunicações e transportes, a começar pelos anos 1970, as quais provocaram transformações nas estratégias de localização das bases produtivas. Dentre essas mudanças está a de buscar os lugares que possam garantir à base produtiva maiores possibilidades de lucro. Com isso, os lugares entram em disputa pelos empreendimentos industriais, sobretudo em países cuja economia fragilizada tende a provocar disparidades econômicas regionais e desemprego.

A reestruturação produtiva estabeleceu uma nova forma de se conceber mercadorias, amplamente influenciada pelo setor de robótica, o que proporciona, ainda que nas indústrias de base, a substituição de parte da força de trabalho humana pela máquina. A Petrobras claramente se insere no hall de indústrias de alta tecnologia. As unidades de refino não utilizam tanta mão de obra como se imagina (ou seja, são intensivas em capital). Todavia, o acesso ao emprego era a esperança de boa parte da população do Leste Metropolitano, a partir do Comperj.

O anúncio das obras do Comperj causou um ambiente de grande euforia por parte da população e principalmente das classes políticas. À época, a notícia de que investimentos superiores a US\$ 8 (oito) bilhões seriam destinados à região do Leste Metropolitano Fluminense, mais precisamente aos municípios de São Gonçalo e Itaboraí, acabou por gerar um grande debate sobre as possibilidades de desenvolvimento no ambiente econômico favorável gerado pelo empreendimento. A chegada da Petrobras era propagandeada por parte das prefeituras, em 2007, como base para atração de empreendimentos relacionados à cadeia petroquímica, criando uma sinergia tal qual a pensada por Perroux (1981) no que se refere aos polos de crescimento. Em Itaboraí, o Comperj era entendido pela prefeitura como um elemento que poderia ampliar direta e indiretamente as receitas municipais, o que poderia potencializar o enfrentamento de problemas estruturais e sociais.

Dentre os principais problemas que assolavam (e assolam) Itaboraí e os demais municípios do Leste Metropolitano antes da chegada do Comperj destacam-se: a precária infraestrutura urbana; o saneamento básico deficitário; os índices crescentes de violência; transportes coletivos ineficientes; distribuição pouco regular de água; falta de moradia; poucas oportunidades de emprego, sobretudo os de alta remuneração.

O anúncio de que seriam criados cerca de 200 mil postos de trabalho proporcionou uma atmosfera de muitas especulações, sendo muito bem aproveitada pelas autoridades políticas naquele momento. Apesar da euforia provocada pelo anúncio do grande projeto de investimento, sempre se percebeu por parte da população de Itaboraí e São Gonçalo certa dose de desconfiança em relação ao Comperj⁵.

Parte da desconfiança da população presente nos encontros da Agenda 21 dizia respeito à finalização das obras do Comperj e ao início das atividades produtivas, pois o andamento das obras apresentava lentidão. No ano de 2006, a previsão era a de que as atividades do Comperj começassem em 2011. Todavia, as atividades só tiveram início em 2015. Atualmente, em 2020, o Comperj encontra-se parcialmente em funcionamento e há expectativa para a retomada das obras iniciando pelo projeto Rota 03, do qual falaremos adiante. As razões que levaram aos atrasos iam desde o choque de conflitos entre os diferentes interesses dos governos, empresa e munícipes, até as transformações na dinâmica da cadeia produtiva petroquímica, em escala internacional.

5 O que se percebia nas reuniões da agenda 21, no Centro de Convenções de Itaboraí. Pude participar de três reuniões sobre a elaboração da agenda 21 (uma em 2007 e duas em 2008). Nessas reuniões a população presente, bem como as associações de moradores, cobrava dos representantes da Petrobras ações que beneficiassem os moradores da região. A empresa, por sua vez, chamava a atenção para a atuação do poder público, que apontava para a responsabilidade social da empresa. Neste ciclo de debates, poucos avanços ocorriam em termos de definições de responsabilidades acerca do empreendimento..

Os obstáculos e as consequências advindas da criação do Comperj

No processo de instalação do Comperj, a Petrobras viria a atuar em parceria com a Braskem, considerada a maior empresa petroquímica das Américas naquele momento, e que controlava os três maiores complexos petroquímicos do Brasil: Camaçari (Bahia), Mauá (São Paulo) e Triunfo (Rio Grande do Sul). A Braskem acenava, em 2007, a possibilidade de ser a principal parceira da Petrobras nesse empreendimento, com um investimento da ordem de US\$ 5 bilhões. No entanto, devido aos altos custos da produção de insumos petroquímicos básicos no Brasil, esta parceria não ocorreu.

Além dos obstáculos de natureza econômica, os entraves para a finalização das obras do Comperj passavam também pelas questões de ordem ambiental, a começar pela não autorização do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) para a dragagem do Rio Guaxindiba, o que impossibilitava a Petrobras de transportar os equipamentos importados da Itália para a construção da petroquímica. O atraso nas obras levou às alterações no projeto original, algo inevitável mediante a velocidade das inovações tecnológicas, características também do setor petroquímico.

As alterações do projeto original também são fruto da resistência popular, por intermédio das lutas sociais em prol, sobretudo, da defesa do meio ambiente. Um dos exemplos de resistência se deu em relação à ampliação da retroárea do Porto de Itaguaí, fundamental à dinâmica logística do Comperj, mas que, por apresentar riscos de ordem ambiental, sofreu grandes críticas por parte dos movimentos ambientais.

Diante da saturação do Porto do Rio de Janeiro, o Porto de Itaguaí, criado ainda nos anos de 1980, mostrava-se como uma opção para dinamizar o escoamento da produção do Comperj. Entretanto, sua ampliação levou à geração de impactos socioambientais, afetando inclusive vários pescadores da Comunidade da Ilha da Madeira, localizada no município. Eles foram removidos através de ordens judiciais para que assim a área do píer pudesse ser ampliada.

Em Itaguaí, o avanço da construção do porto sobre áreas de manguezal e a retificação de rios para facilitar o traslado das embarcações provocaram alterações negativas sobre os ecossistemas locais, prejudicando sensivelmente as atividades de pesca, que constituem a base de sustento de inúmeras famílias, que acabaram sendo removidas. As remoções também se deram no Leste da Baía de Guanabara, com o deslocamento de comunidades que há anos habitavam as áreas próximas à região de construção do Comperj. Muitas dessas remoções apresentaram um alto grau de truculência por parte das autoridades locais. Muitos grupos resistiram em sair de seus locais de moradia, defendendo a permanência em seus respectivos territórios.

Ainda sobre as questões de ordem socioambiental, em Itambi, as intervenções do Comperj colocaram em risco a população que vive da prática da pesca do caranguejo, na vila conhecida como *Bacia*. O complexo desejava se apropriar daquela área para a construção de canais que possibilitassem a chegada de equipamentos que facilitariam a construção do empreendimento. O problema é que a *Bacia* se encontra próxima à Área de Proteção Ambiental (APA) de Guapimirim, onde está proibida a passagem da carga industrial. Com a paralisação das obras, houve uma modificação da estrutura original do rio que percorria a comunidade, alterando as características que antes permitiam à população a pesca do caranguejo. A prefeitura de Itaboraí prometeu remover a população para conjuntos habitacionais criados a partir do programa *Minha Casa, Minha Vida* (BOTELHO et al., 2006).

O processo de remoção, no entanto, tem sido moroso e, além disso, a prefeitura não se posiciona sobre a reinserção desses trabalhadores em atividades relacionadas à pesca. Em Sambaetiba, o que se observa é um fenômeno contrário ao prometido pela prefeitura; ao invés do emprego garantido pela necessidade de mão de obra, o que se vê é o aumento da população desempregada. A valorização dos terrenos diante da chegada do complexo petroquímico fez com que os antigos proprietários vendessem suas terras ao próprio Comperj ou aos grupos imobiliários. Como consequência desse processo, muitos trabalhadores que antes estavam ocupados em atividades agrícolas perderam seus empregos. Alguns deles até vieram a trabalhar em algumas etapas da fase de construção, mas, como se sabe, este tipo de ocupação tem um caráter temporário. Os casos de Itambi e Sambaetiba são apenas dois dos vários impactos da presença do empreendimento em Itaboraí.

Ainda na esfera das questões ambientais, cabe destacar a polêmica acerca do descarte dos rejeitos industriais do complexo petroquímico. Boa parte das associações de moradores presentes nos encontros da Agenda 21 abordava, através de seus respectivos representantes, a incapacidade da prefeitura de Itaboraí em dar um destino correto ao lixo comum. Logo, as associações de moradores temiam o despejo de lixo industrial nas proximidades de áreas verdes ou nos rios. Os movimentos estudantis locais, como o ‘Comunidade dos Estudantes e Amigos de Itaboraí’ (CEAI) expressavam nos fóruns do Comperj⁶ a preocupação com a sustentabilidade das ações da Petrobras nos municípios. Notava-se no discurso dos jovens um grande questionamento sobre as metas definidas pela empresa e pelas autoridades políticas locais para o município. Dentre estas ações está o polêmico anúncio da construção de um aterro sanitário em Itaboraí, que receberia toda a carga de lixo industrial dos municípios do Conleste. As obras do aterro sanitário, iniciadas mesmo sem a aprovação da Câmara de Vereadores, foram paralisadas mediante o declínio do Comperj.

Na esfera trabalhista cabe registrar os movimentos grevistas ocorridos. Foram pelo menos cinco greves realizadas pelos trabalhadores. Dentre os motivos das paralisações es-

6 Os fóruns do Comperj eram realizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em parceria com a Petrobras. Pude participar, como ouvinte, de dois eventos, nos anos de 2010 e 2011. Ambos ocorreram no Complexo Esportivo de Caio Martins, em Niterói.

tão questões que vão desde o descontentamento com os salários pagos, passando pelo não cumprimento das promessas de benefícios, até as condições precárias de segurança no trabalho.

O grande fator de motivação da população local a partir do anúncio do Comperj era justamente o acesso aos empregos gerados pelas atividades estabelecidas via inserção da indústria. Como se mencionou anteriormente, num primeiro momento, os anseios da população local foram atendidos neste aspecto. Segundo a Petrobras, a construção da planta industrial levou à criação de aproximadamente 200 mil postos de trabalho, atraindo trabalhadores de outros municípios fluminenses fora do Leste Metropolitano e de outros estados brasileiros. Segundo o IBGE, a população residente em Itaboraí cresceu cerca de 20% entre 2014 e 2015. Todavia, os atrasos salariais, as condições degradantes de trabalho e o desemprego após a paralisação das obras, ocorrida em 2013, levaram a um ambiente de angústias e frustrações. Outro grande problema decorrente do não cumprimento da expectativa em relação ao Comperj adveio da crescente “ressaca” da ausência de liquidez em relação à especulação imobiliária dos terrenos próximos ao empreendimento.

A especulação imobiliária encareceu expressivamente o valor do solo, o que gerou um processo de intensificação da segregação socioespacial. Caetano (2010) indica tal fenômeno na seguinte passagem:

Já podem ser verificadas as primeiras consequências do projeto. Em Porto das Caixas, fazendas foram desapropriadas para abrigar o núcleo do COMPERJ e, com isso, a especulação imobiliária é percebida no município de Itaboraí, com a elevação do preço das demais fazendas, que chegavam a custar cerca de 50% a mais do que custavam. Na sede desse município, esse efeito também é visível já que o preço de algumas unidades habitacionais subiu, em média, 33% (SOLIMÓVEL SOLUÇÕES IMOBILIÁRIAS, 2007 apud CAETANO, 2010, p. 12).

Itaboraí, que já apresentava graves problemas relacionados ao acesso à moradia, sofreu uma piora desse quadro a partir do aumento dos valores dos aluguéis. O município apresenta um grande número de famílias em condição de pobreza, ou com rendas modestas, o que em muito limita a possibilidade de se alugar uma casa próxima ao centro da cidade, onde se concentram os serviços e oportunidades de trabalho, mesmo que informal. O censo de 2010 do IBGE aponta que, em Itaboraí, em 63% dos domicílios o rendimento domiciliar nominal mensal per capita era de, no máximo, um salário mínimo.

A favelização é um dos graves problemas de Itaboraí. Desde os anos de 1990 tem se observado um aumento considerável da população que vive em favelas no município (NATAL, 2015). Os moradores relatam que a política de ocupação das favelas no Rio Janeiro tem contribuído para a chegada de criminosos à cidade que, ou se articulam com traficantes locais, ou tentam, por intermédio do conflito, tomar para si o controle sobre o comércio de entorpecentes (ARAÚJO et al., 2012).

Para além do “boom” imobiliário gerado pelo anúncio do Comperj, desde 2006, Itaboraí ainda apresenta problemas relacionados à concentração fundiária. O município apresenta em suas dimensões um considerável número de terrenos sem uso e provavelmente seus proprietários esperam por uma maior valorização de suas terras para posteriormente vendê-las.

O conjunto de adversidades até aqui apresentado nos remete à ideia de que o desenvolvimento territorial em áreas urbanas não se faz sem o pensar crítico e a participação coletiva acerca das consequências socioespaciais da ação conjunta entre capital e Estado. Há sempre que se questionar qual o tipo de desenvolvimento se pretende alcançar. Segundo Souza (2010):

Para algumas pessoas, uma cidade “desenvolve-se” ao crescer, ao se expandir, ao conhecer uma modernização do seu espaço e dos transportes, ao ter algumas áreas embelezadas e remodeladas. Esquecem-se com facilidade, duas coisas: os *custos*, sociais e ambientais, de tais progressos, via de regra muito seletivos, social e espacialmente; e o contexto mais amplo (regional, nacional, internacional) de tais melhoramentos, os quais, normalmente, significam que está em curso, dependendo do país, uma extração de *mais valia* e uma drenagem de renda fundiária de outras áreas, dentro ou até fora do país, as quais se alimentam os projetos de embelezamento, “revitalização” e etc. (SOUZA, 2010, p. 95).

Uma das alternativas atualmente propostas pelos municípios do Leste Metropolitano Fluminense, visando os enfrentamentos em comum dos históricos problemas sociais e econômicos registrados naquela região, é a união entre os entes municipais, com o objetivo de se estabelecer uma espécie de gestão compartilhada do território, reflexão essa que vai desaguar na criação da Conleste e em demais expectativas e anseios – pormenorizadamente explicadas na próxima seção – para dar conta dos investimentos provenientes do empreendimento do Comperj – e também das respectivas frustrações de sua não realização – como uma nova tentativa da retomada do desenvolvimento para a população e os respectivos atores políticos locais.

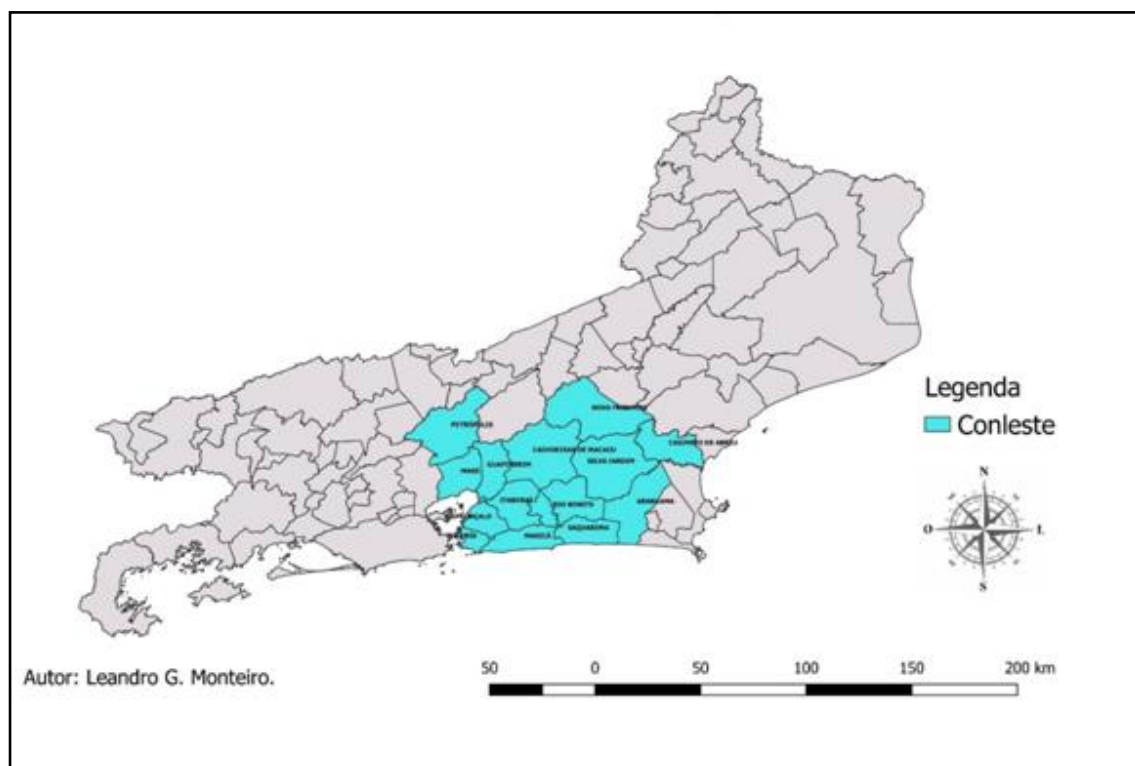
O Conleste e a gestão compartilhada do território: instrumento de alcance do desenvolvimento territorial urbano?

O Conleste surgiu num ambiente de grandes expectativas quanto ao crescimento econômico, no Leste da Baía de Guanabara. O anúncio do Comperj em Itaboraí criou, num primeiro momento, uma sensação de que os problemas históricos que assolavam tais municípios seriam superados pela força da maior empresa petrolífera do Brasil e de sua sinergia. Municípios como São Gonçalo, Magé, Tanguá, além de outros, marcados por graves problemas sociais, prometiam, através dos seus gestores, um esforço para não perder tamanha oportunidade para construir uma via rumo ao desenvolvimento, com a criação dos postos de trabalho e da atração dos investimentos ligados à companhia petrolífera. Infelizmente, com

a desaceleração e estagnação do Comperj, o Conleste também declinou. Há, neste momento, certa expectativa sobre a retomada do Comperj e, conseqüentemente, do Conleste, e de um maior protagonismo deste último.

O consórcio foi fundado no ano de 2006, e reuniria não só os municípios da região do Leste Metropolitano, mas também aqueles que seriam impactados pelas atividades do Comperj. Trata-se de uma experiência que representa a articulação entre as prefeituras consorciadas e o governo do ERJ, buscando aparar “arestas” e traçar estratégias em comum, visando um maior aproveitamento da sinergia a ser provocado pelas atividades petroquímicas no Leste Fluminense, bem como tentar conter os impactos socioambientais decorrentes do crescimento das cidades (Mapa 3).

Mapa 3 – Municípios que compõem o Conleste



Fonte: Elaboração própria.

Atualmente o Conleste conta com um número maior de municípios, sendo um total de 15 municípios. Dentre os novos entes consorciados estão Araruama, Nova Friburgo, Petrópolis e Casimiro de Abreu. Os novos municípios se integraram ao consórcio pelo fato de seus territórios serem limítrofes aos dos municípios da formação original. Os novos integrantes mostram-se como uma opção de moradia para os trabalhadores do setor de alta tecnologia do Comperj. Além disso, o consorciamento é enxergado pelos novos componentes como uma possibilidade de fortalecimento de suas potencialidades a partir da criação de uma gestão intermunicipal.

A lei que fundamenta o Conleste é a de número 1993, do ano de 2006. No artigo II podemos observar os seguintes objetivos:

- I – Gestão associada de serviços públicos;
- II – Promoção de apoio e fomento do intercâmbio de experiências bem sucedidas e de informações entre os entes Consorciados;
- III – Realização de planejamento, adoção e execução de ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento regional e local;
- IV – Promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- V – Realização de um planejamento estratégico, no sentido de equacionar e buscar soluções para problemática social, econômica, ambiental, físico-territorial, de circulação e de transporte, no território dos Municípios consorciados;
- VI – Promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- VII – Realização de estudos e pesquisas, desenvolvimento e de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- VIII – Promoção da melhoria da qualidade de vida da população residente nos Municípios formadores do Conleste (ITABORAÍ, 2006).

Embora o Conleste não defina claramente o que se entende por planejamento estratégico, a consulta aos relatórios dos encontros realizados entre os dirigentes municipais leva-nos a crer que os governantes consideram como planejamento estratégico, as ações em conjunto para ampliar as receitas municipais, baseado na atração de investimentos produtivos complementares ao Comperj e, além disso, para lidar com os problemas sociais e estruturais que afetam os municípios do consórcio.

A participação dos munícipes e de seus representantes nas primeiras reuniões do Conleste focando o Comperj era rarefeita. Nas reuniões das quais participei, ocorridas em 2009 e 2011, as pautas de discussão centravam-se nos temas de ciência, tecnologia, capacitação profissional e mobilidade urbana. Curiosamente, outros temas como saneamento básico, oferta de água potável, segurança, proteção ambiental e moradia não recebiam o mesmo destaque.

Para além da baixa participação popular, há de se destacar que com a paralisação do Comperj, o Conleste esteve em iminente risco de desaparecimento. Em períodos em que o Comperj demonstra vigor, o Conleste se mostra atuante. Em períodos de estagnação do Comperj, o mesmo tende a acontecer com o Conleste (já que é uma estrutura institucional criada para pensar os investimentos do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro). Entre os anos de 2013 e 2015, o consórcio apresentava dificuldades em relação ao orçamento, que provém de um fundo único. Em 2013, 90% dos municípios que compunham o consórcio não pagaram dívidas que foram contraídas para o atendimento emergencial de demandas sociais, como a execução de obras de pavimentação, iluminação pública e reforma em creches e escolas, no ato de criação do consórcio. Segundo a imprensa local, o valor chegava, à época, ao total de R\$ 2 (dois) milhões (O SÃO GONÇALO, 2018).

É importante destacar que o fundo único é um mecanismo de arrecadação de receitas estabelecido no ato de criação do consórcio. A contribuição de cada município varia de acordo com sua expressão territorial e contingente populacional (não sendo esse repasse obrigatório ou punível de qualquer sanção legal). Em 2018, por exemplo, São Gonçalo, que possuía aproximadamente um milhão de habitantes, teve uma cota estabelecida de aproximadamente R\$ 100.000,00 (cem mil reais), enquanto Tanguá, que possui uma população de aproximadamente 30 mil habitantes, teve uma cota estabelecida de R\$ 25.000,00 (vinte cinco mil reais).

O Conleste representa, em tese, algo interessante para a região do Leste Metropolitano, pois a intenção da união de forças entre os diferentes municípios é algo inédito na história recente da porção Leste da Baía de Guanabara. Todavia, tal medida precisa estar acompanhada do interesse em superar a competitividade entre os municípios e da intenção de otimizar o uso do orçamento público, com o aproveitamento da potencialidade de cada ente. Sobre esse aumento do potencial dos municípios, através do consorciamento, assim nos fala Baldissera (2015, p. 52):

Os benefícios que o consorciamento apresenta vão desde os mais visíveis e diretos, como o ganho de escala, a racionalidade de processos e de despesas, a realização de projetos conjuntos considerados inviáveis de forma isolada, até os que são gerados por efeito colateral e considerados benefícios indiretos, como o fortalecimento político de regiões até então com pouca representatividade estadual devido ao pequeno número de eleitores dos municípios pertencentes ao consórcio.

O conjunto de municípios que compõem o Conleste caracteriza-se pelos problemas sociais e de infraestrutura. Segundo os planos diretores consultados para cada município, destacam-se os problemas relacionados ao saneamento básico, iluminação pública, desemprego e mobilidade.

A gestão compartilhada do território é o elemento norteador de um consórcio intermunicipal. Atualmente o Brasil registra um número superior a cinco mil consórcios de diferentes vertentes, o que comprova a importância da cooperação territorial, admitida por nós como sendo:

[...] acordos voluntários entre duas ou mais estruturas de gestão local (comunas, no caso da França; municípios, no caso brasileiro), voltados à maximização de recursos materiais, humanos e técnicos, capazes de beneficiar o conjunto de estruturas locais participantes. Tais acordos definem regras de funcionamento e de inserção de cada município ou comuna em uma estrutura de cooperação intermunicipal (RODRIGUES, 2011, p. 32).

Com base nesta definição, podemos afirmar que a cooperação territorial, ou cooperação intermunicipal, à luz do nosso objeto, pode significar em termos de governança uma nova arquitetura de gestão, um novo modelo, que pode dar aos municípios uma maior autonomia. Sobre o conceito de autonomia, há de se ressaltar que não se trata de um sinônimo

da palavra independência, e muito menos de isolacionismo. Gestões independentes podem trazer o conforto das decisões unipolares, mas inviabilizam a superação de graves problemas estruturais, que muitas vezes impedem que uma prefeitura dê conta de graves problemas.

Não podemos descartar que um dos principais obstáculos à cooperação municipal reside na nossa tradição política e no próprio federalismo. A gestão compartilhada do território não é uma tarefa das mais fáceis, sobretudo se considerarmos o contexto político brasileiro, onde a fragmentação partidária, junto a uma cultura política clientelista das prefeituras, coloca em segundo plano uma perspectiva integradora das gestões municipais. Soma-se a isso, a *guerra dos lugares* (SANTOS, 2004), onde a maior seletividade do capital em se materializar no espaço – mediante a nova realidade técnica – coloca em disputa os municípios, ávidos por investimentos.

Pinto (2009) ressalta a relação, por vezes conflituosa, entre o federalismo e a cooperação intermunicipal. Para a autora:

No que diz respeito ao caso brasileiro, o arcabouço institucional do federalismo tem-se mostrado inadequado para lidar com a desigualdade inter e intra-regional. O processo de descentralização federativa não foi acompanhado pelo desenvolvimento de instituições que estimulem a cooperação entre os entes da federação e de fóruns de negociação e resolução de conflitos. Identificando a descentralização com municipalização, os municípios assumiram uma postura autárquica. (PINTO, 2009, p. 21).

Como dito anteriormente, desde o ano de 2016 o Conleste tem demonstrado um novo fôlego. Sob a liderança da prefeitura de Niterói, alguns avanços no sentido de se buscar uma maior integração entre os municípios têm sido considerados. O problema reside no fato de que tal retomada possa estar relacionada à recuperação parcial do Comperj, com o anúncio, inclusive, da construção do projeto Rota 3 (Figura 01), que permitirá o beneficiamento do gás natural oriundo da Bacia de Santos, nas estruturas do Comperj.

Figura 1 – Mapa do projeto Rota 3



Fonte: Petrobras (2018).

Quando falamos que o problema reside no fato do Conleste acompanhar o ritmo do Comperj, ou seja, do consórcio apresentar a mesma oscilação do grande projeto de investimento, pretendemos, na verdade, advertir de que o consórcio deve visar um futuro além do Comperj. Isso porque, como é do conhecimento de muitos, o petróleo e seus derivados compõem uma matriz não renovável, o que obriga os lugares a pensarem um futuro para além dessa modalidade econômica.

Considerações finais

Chegamos à constatação da complexidade presente na dinâmica do desenvolvimento territorial, principalmente quando consideramos os diferentes agentes que produzem o espaço e que organizam o território. Com o advento do meio técnico-científico-informacional, este grau de complexidade tende a aumentar, pois os fenômenos socioeconômicos que se expressam na escala local dificilmente não integram uma lógica articulada ao cenário internacional, o que leva ao desafio de se pensar o desenvolvimento sob a lógica da interescalaridade.

Neste capítulo problematizamos o processo de instalação do Comperj no Leste Metropolitano Fluminense, e como esse evento trouxe esperança de desenvolvimento aos municípios, seguida de uma grande frustração mediante a estagnação das atividades do complexo petroquímico. Por outro lado, o Conleste surge como uma possibilidade de se buscar o desenvolvimento territorial por intermédio do consorciamento, que se baseia na criação de uma gestão cooperativa e coparticipativa do território, otimizando as potencialidades dos municípios consorciados. A criação de uma entidade regional pode fortalecer os municípios mediante suas necessidades históricas e os novos desafios de ordem territorial. No caso do Conleste, especificamente, a gestão intermunicipal pode ampliar o poder de barganha dos municípios frente às aspirações produtivas da Petrobras. Trata-se de propor um contraponto à lógica do Estado brasileiro, que submete as municipalidades às lógicas empresariais, inclusive estatais.

No tocante à ação do Estado brasileiro acerca da expansão das atividades relacionadas à exploração de petróleo – como no caso do Comperj – este intervém nas realidades impactadas a fim de garantir as condições necessárias à acumulação de capital por parte das corporações. A crença no alcance das melhorias diante da chegada de um grande projeto de investimento, que conquista cérebros e corações de parte das populações que habitam as áreas impactadas pelas atividades baseadas na exploração de petróleo, é motivada pelos discursos eleitoreiros nos quais se desenha um Estado participativo e uma “empresa com boas intenções” atuando de forma conjunta para o bem da sociedade local, contribuindo para o alcance do desenvolvimento. A realidade, entretanto, não é essa.

O desenvolvimento territorial passa obrigatoriamente pela etapa do planejamento. Pensar o planejamento na escala intermunicipal é um desafio complexo, pois significa romper com o paradigma do isolacionismo territorial e entender que algumas demandas socioeconômicas ultrapassam os limites dos municípios. Porém, quando se fala em planejamento, apenas, o conceito torna-se vago. Há de se perceber, numa dada realidade, *quem planeja e para o que planeja*, o que leva à necessidade de se identificar os agentes e os interesses em questão. Sem isso não podemos iniciar qualquer discussão sobre a temática do desenvolvimento. Planejar sem considerar a participação da sociedade, através de suas diferentes formas de representação, como, por exemplo, as associações de moradores, compromete a dimensão da sociodiversidade, elemento necessário a qualquer tipo de planejamento que se apresente como democrático.

Segundo Souza (2010), ações conjuntas como a do planejamento participativo indicam que se faz mais do que necessário privilegiar as necessidades urbanas coletivas, algo inalcançável diante de ações impostas pelos agentes políticos e econômicos que favorecem exclusivamente os interesses do capital. Se os investimentos produtivos estiverem desconexos da realidade social daqueles que predominantemente vivem e se relacionam com o território, bem como das suas demandas, apenas as corporações e os dirigentes políticos serão beneficiados pelo grande projeto de investimento. Ora, isso nada tem a ver com o desenvolvimento. Sobre o desenvolvimento, muito mais concordamos com a concepção de Castro (2003):

[...] A superioridade da noção de desenvolvimento sobre a do crescimento da riqueza e sobre a mais vulgar, de progresso, é que o desenvolvimento implica o aumento da riqueza e a transformação social, ambos a serviço do homem. O desenvolvimento é a ação humana, o desenvolvimento do homem [...] O homem fator de desenvolvimento, o homem beneficiário do desenvolvimento. É o cérebro do homem a fábrica de desenvolvimento. É a vida do homem que deve desabrochar pela utilização dos produtos postos à sua disposição pelo desenvolvimento (CASTRO, 2003, p. 104).

O Conleste poderia então contribuir para que a camada da população menos favorecida tivesse vez e voz na construção das agendas locais? Mais do que isso, nossa atual cultura político-partidária está preparada para romper com as amarras do tradicionalismo na gestão do território, com o estabelecimento de objetivos que passam pela cooperação e coparticipação? Os dirigentes do Conleste afirmam que sim, em ambos os questionamentos. Entretanto, para que saibamos se todo esse discurso não é mais um gesto de encenação, que esconde interesses particulares e mesquinhos, dependeremos do tão necessário distanciamento histórico.

Referências

ARAÚJO, E. S.; BORGES, D.; NASCIMENTO, A. A.; DUARTE, M. A. Análise Preliminar do Impacto do COMPERJ na Segurança Pública. **Cadernos de Segurança Pública**, v. IV, n. 3, p. 01-29, 2012.

BALDISSERA, D. S. **Consórcios públicos intermunicipais no Brasil: panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. 2015. 65 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) — Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 2005.

BOTELHO, A. L.; VALLEJO, L. R. Uso de áreas de proteção ambiental: o caso do manguezal da Apa de Guapimirim. **GEOgrafia**, Ano 08, n. 16, p. 99-116, 2006.

CAETANO, P. F. **O complexo petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ): Os novos investimentos públicos na cadeia produtiva de petróleo e gás natural no território fluminense**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC, 2010.

CAMAZ, F. R. **Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): impactos socioambientais**. 1. ed. Latvia, European Union.: Novas Edições Acadêmicas in cooperation with: MoreBooks! Marketing SRL Balti, 4 Industriala stree, 2018. 493 p.

CASTRO, J. Estratégia do desenvolvimento. In: **Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro**. CASTRO, A (org.). Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 2003. 256 p.

ITABORAÍ. **Protocolo de Intenções e Termo Aditivo**. Itaboraí: Câmara Municipal de Itaboraí., 2006.

LOSCH, A. **The Economics of Location**. New Haven: Yale University Press, 1954.

MACHADO, E. **Petróleo e Petroquímica**. EBC, São Paulo, 2012.

MACHADO, M. D.; MARIZ, C. L. Conflitos Religiosos na Arena Política: o caso do Rio de Janeiro. **Ciencias Sociales y Religión**, Porto Alegre, v. 6, n. 6, p. 31-50, out. 2004.

NATAL, J.; MIRANDA, D.; COSTA, D.; STOTZ, E. **Cidades e Capitalismo - a barbárie urbana contemporânea em diferentes espaços**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 162 p.

OLIVEIRA, F. **Reestruturação produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008. 304 p.

O SÃO GONÇALO. Prefeitos discutem segurança na região metropolitana do Rio. **O São Gonçalo**. Rio de Janeiro, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.osaogoncalo.com.br/politica/53662/prefeitos-discutem-seguranca-na-regiao-metropolitana-do-rio>.

PALANDER, T. **Beitrage zur Standortstheorie**. Uppsala: Almqvist & Wiksells Boktryckeri, 1935.

PERROUX, F. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1981.

PETROBRAS. Comunicação Bacia de Santos, Rota 3. **Comunicação Bacia de Santos**. 2018. Disponível em: <https://www.comunicabaciadesantos.com.br/empreendimento/rota-3.html>.

PINTO, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 247 p.

REVISTA EXAME. Mesmo com obras paradas, Comperj consome R\$ 2,7 bi da Petrobras. In: Exame – O melhor investimento do seu tempo. **Revista Exame**. 8 maio 2018. Disponível: <https://exame.abril.com.br/negocios/mesmo-com-obras-paradas-comperj-consome-r-27-bi-da-petrobras/>.

RODRIGUES, J. Cooperação Intermunicipal na França e no Brasil em Perspectiva Comparada. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 23-31, set./dez. 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001. 474 p.

SAQUET, M. **Abordagens e concepções de território**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOUZA, M. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

WEBER, A. **Theory of the location of industries**. Chicago: Chicago University, 1969.

PROJETO PORTO MARAVILHA: TERRITÓRIO USADO POR QUEM E PARA QUEM?

Fernanda Louredo
Marina Moretoni

Introdução

A Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro, formada pelos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, tornou-se palco de inúmeras transformações de base material e também social nos últimos anos. Na virada do século XX para o século XXI passou por um processo de obsolescência desencadeado pelas mudanças nas relações de produção: mecanização dos portos e containerização; conformando um panorama socioeconômico marcado pelo desemprego, pela evasão e pelos baixos níveis de renda e de escolaridade da população local.

Não é de hoje, no entanto, que a cidade do Rio protagoniza processos de modernização. No decorrer dos séculos XIX e XX – e neste último com ainda mais intensidade do que no primeiro – foi palco de intervenções sistemáticas no território, a partir da reconfiguração territorial, da criação de novas formas, funções e estruturas que dessem à cidade ares europeus. Aliás, até meados do século passado, o Rio de Janeiro foi considerado uma cidade malcheirosa e lugar onde se proliferavam epidemias. O também geógrafo Marcelo Tomé mostra o percurso pelo qual a cidade até então atrasada tornou-se “Cidade Maravilhosa”, alvo dos olhares interessados tanto de turistas como de investidores (TOMÉ, 2008).

As transformações territoriais daquela época e as atuais – como a implementação do Projeto Porto Maravilha – têm em comum a mobilização de recursos públicos e privados, entendendo-se por território tanto o espaço físico detentor de recursos naturais, humanos e financeiros, como o espaço de articulações políticas e econômicas, mas também de relações sociais e culturais. Na modernização da primeira metade do século XX criaram-se novas praças, bulevares, avenidas, museus e outras instituições culturais e desmontou-se o Morro do Castelo, onde vivia a população indesejada aos olhos de uma elite carioca que se dizia moderna.

No primeiro quartel do século XXI, da região portuária, vizinha ao centro histórico da cidade, fez-se um canteiro de investimentos (GODOY et al., 2017). Há uma abrupta produção do espaço, com objetos inseridos de modo a articular um sistema de valores e interesses e gerar novas centralidades e configurações urbanas (GODOY et al., 2017). Dialogicamente, o

território enquanto espaço vivido (território usado) – tal como formula Santos (2005) – passa a desempenhar novos papéis; estabelece uma nova relação entre forma e função: um espaço-território turistificado, em que o turismo é ao mesmo tempo seu produto e produtor.

A revitalização passa pela mudança nas relações socioespaciais, pela reconstrução ou ressignificação territorial, podendo estar enredada dentro de um discurso de promoção do desenvolvimento territorial urbano ou, como nos interessa particularmente, de desenvolvimento turístico. Ou seja, a cidade se moderniza em prol da atração de investimentos turísticos e do interesse de turistas, visando mobilizar recursos e investimentos em benefício de aspectos políticos, econômicos, culturais, sociais e ambientais. Controversamente, esse tipo de entendimento da cidade e do território (em diferentes escalas), quando não se dá de forma articulada e horizontalizada com os interesses dos diferentes agentes envolvidos, pode sobrepor o valor de troca ao valor de uso (LEFEBVRE, 2001): a cidade, nesse caso, é concebida como uma mercadoria.

Ao se considerar, desse modo, a produção do território pelo e para o turismo dentro de quadros de modernização (e revitalização), contraditoriamente corre-se o risco de cair em lógicas homogeneizadoras e artificializadoras, que não levem em consideração a diversidade e a diferença, anulando ou excluindo alguns dos agentes sociais envolvidos no processo de turistificação: de formação de um espaço-território do turismo. Nesse contexto, de cidade mercadoria, os interesses privados do setor econômico sobressaem aos interesses coletivos (sociais, culturais, ambientais e políticos) (FERREIRA, 2011; GODOY *et al.*, 2017).

O poder público, como mediador, deve assegurar o equilíbrio entre as escalas e as dimensões envolvidas. A manutenção desses sistemas de valores e interesses se institucionaliza a partir de políticas públicas e decisões que devem ser pensadas, a priori, coletivamente ou em benefício de uma coletividade. No que se refere ao uso do espaço material e social urbano, tem-se a elaboração de normas regulatórias, como, por exemplo, os artigos 182 e 183 da Constituição e as disposições do Estatuto das Cidades.

Nas páginas a seguir, tentamos estabelecer um diálogo interdisciplinar entre as concepções de desenvolvimento territorial e de desenvolvimento turístico, articuladas com as políticas públicas de intervenção sobre o espaço urbano e o papel do Estado como mediador de interesses individuais e coletivos. Estabelecemos uma perspectiva crítica a discursos ou práticas de desenvolvimento em que os interesses privados sobressaem aos interesses coletivos, e àqueles em que o poder público passa a representar os interesses do mercado não englobando holisticamente as dimensões política e econômica às dimensões social, cultural e ambiental, e em escalas local, regional, nacional e global.

Este capítulo se divide em quatro momentos estruturais: no primeiro deles buscamos “costurar” os conceitos de território e de desenvolvimento, em paralelo com o fenômeno-atividade do turismo; em um segundo momento, tentamos articular a concepção de território

usado, que é sinônimo de espaço geográfico, à formação de um espaço território do turismo (que é por ele e para ele transformado e ressignificado), onde se faz presente a concepção empreendedora ou mercadológica da cidade; em terceiro lugar, apresentamos alguns conceitos e atores envolvidos na elaboração de políticas públicas no âmbito do desenvolvimento territorial urbano; por último, refletimos acerca das recentes transformações da Zona Portuária da Cidade do Rio de Janeiro no contexto do Projeto Porto Maravilha. Em caráter de fechamento, mas sem encerrar o debate, tecemos algumas considerações finais.

Desenvolvimento territorial e desenvolvimento turístico

Buscamos, nesta seção, refletir acerca da atividade turística e de seu desenvolvimento em paralelo às concepções de desenvolvimento territorial. Tais termos, que associados compõem essa expressão, são ampla e esgarçadamente utilizados, adaptando-se aos diferentes usos, temas e interesses; o que por vezes pode levar à multiplicidade de nuances de significados. Na fronteira porosa entre o Turismo e a Geografia, dialogamos com algumas concepções geográficas, tais quais as definições de território e de desenvolvimento, para compreender o que juntas elas significam.

O objeto geográfico, que é o espaço, e suas categorias analíticas – como território, lugar e paisagem – são caros ao campo de conhecimento do Turismo. Neste sentido, coadunamos a proposição de Santos (2009) a respeito de um mundo uno, apreciado a partir de diferentes olhares que se complementam e se inter-relacionam.

O mundo é um só. Ele é visto através de um dado prisma, por uma dada disciplina, mas, para o conjunto de disciplinas, os materiais constitutivos são os mesmos. É isso, aliás, o que une as diversas disciplinas e o que para cada qual, deve garantir, como uma forma de controle, o critério da realidade total [...]. (SANTOS, 2009, p. 20).

Isso porque, ao encontro da Geografia, como um fenômeno socioespacial complexo, atividade prática de dimensões cotidiana e extracotidiana, o turismo implica relações espaciais (espaço-temporais); produz territórios, neles se desenvolve e os (re)significa; dialoga com as lógicas de lugar e de não lugar; faz usos, mas, também, compõe paisagens. Compreender o turismo holisticamente e, sobretudo, o desenvolvimento turístico⁷, sem considerar o prisma geográfico é tarefa que beira o impossível.

⁷ Neste capítulo, as combinações “desenvolvimento turístico” e “desenvolvimento do turismo” aparecem como sinônimos para designar o desenvolvimento da atividade turística capaz de desencadear efeitos positivos nos territórios (independente da escala) nas dimensões política, econômica, social, cultural e ambiental. No entanto, reconhecemos que ditas combinações podem designar significados distintos para fins de diferenciação dos efeitos desencadeados pela atividade. Azzoni (1993), por exemplo, faz uso da nomenclatura desenvolvimento turístico no sentido que aqui atribuímos, embora, com ênfase nas contribuições do turismo para a superação das condições de atraso econômico das localidades ou regiões. Ao passo que o termo desenvolvimento do turismo é utilizado pelo autor para indicar o crescimento da atividade turística de uma localidade ou região em números, quando considerados momentos distintos no tempo. Trata-se de uma diferenciação em termos de qualidade e quantidade, respectivamente.

De início, cabe debruçarmo-nos, brevemente, sobre a definição de espaço geográfico. Para Santos (1992; 2009), este pode ser entendido como um híbrido, decorrente da combinação entre sistemas de objetos e sistemas de ações. É o resultado da junção indissociável entre espaço material (físico e concreto) e espaço social, onde se estabelecem combinações entre formas e conteúdos, entre usos e técnicas por indivíduos e grupos socioculturais, e que também é produzido por esses usos e combinações. O espaço geográfico, como união indissolúvel de objetos, ações, formas e técnicas, nos apontam “[...] como o território é usado: como, onde, por quem, por quê, para quê” (SANTOS et al., 2006: 11).

O território, por sua vez, historicamente esteve associado à delimitação física do espaço, determinando, por exemplo, os limites territoriais dos Estados-Nação. Entendia-se, portanto, em um primeiro momento, subordinado ao Estado, fornecendo sua base e fundamento: o espaço físico do poder político (SANTOS, 2005). Associou-se também ao espaço detentor de recursos, tais quais os recursos naturais; ao que nos dias de hoje poderíamos acrescentar os recursos financeiros, humanos, entre outros.

Com a mudança nas relações espaço-tempo, a globalização (re)significa a apropriação físico-espacial do território, na medida em que os limites ou fronteiras de atuação dos Estados (e também das empresas), antes rigidamente determinados, tornam-se fluidos. O poder político, militar e econômico toma proporções globais em decorrência dos avanços das tecnologias de transporte e comunicações. (FUINI, 2014; SANTOS, 2005, 2009).

Neste sentido, o território extrapola uma concepção inicial, na qual era restrito a uma espacialidade física fixa e assume uma espécie de virtualidade: passa a ser entendido a partir da relação entre agentes sociais, que podem situar-se fisicamente no espaço em escalas distintas, e relacionar-se nele e com ele de modo dinâmico, multidimensional e diverso (PERONI, 2013). O território designa, assim, um espaço compartilhado, ou seja, um espaço vivido e usado por diferentes agentes. Dessa maneira, o território que a princípio antecede o espaço, se pensado como território usado pode ser entendido como “sinônimo de espaço geográfico” (SANTOS et al., 2006, p. 20).

[...] el espacio no sólo tiene movimiento [entre fixos e fluxos], sino también dinámica. Está producido, usado, apropiado, imaginado y transformado por un conjunto de agentes que no sólo son diferentes en sus condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, sino que se ubican territorialmente en distintas escalas y con posicionamientos diversos frente a otros agentes con los cuales pueden compartir el territorio donde se encuentran generando copresencias y coexistencias (PERONI, 2013, p. 62).

As diferentes combinações e usos do e no espaço geográfico/território usado existem em diálogo com as formas, funções, estruturas e processos, historicamente localizados (SANTOS, 1992). Neste sentido, o território como espaço físico e como espaço de dinâmicas sociais se transforma e reconfigura no decorrer do tempo e do desenvolver do meio técnico-científico-informacional. Cabe sinalizar que por formas compreendemos a dimensão

material visível das coisas e o arranjo ordenado de objetos; por função, as atividades desempenhadas por essas formas, pessoas, objetos, instituições; por estrutura, um modo de organização em que se relacionam e inter-relacionam os elementos do todo (SANTOS, 1992).

Para Santos (1992), esses fatores podem ser entendidos dentro de processos, dentro da ação contínua no tempo que visa a um resultado e que envolve mudança. O desenvolvimento, dessa maneira, associa-se não apenas ao desenvolvimento das técnicas e tecnologias, mas ao desenvolvimento de um meio técnico-científico-informacional e aos diferentes usos e combinações realizados que transformam espaço e território.

Contudo, em termos de ênfase, Peroni (2013) aponta que o conceito de desenvolvimento assumiu diferentes significados dos anos de 1950 aos dias atuais. Segundo a autora, em 1950 entendia-se desenvolvimento como o crescimento econômico de uma localidade ou região; na década de 1960 como distribuição de renda; em 1970 como o relacionamento amigável com o ambiente e a promoção da qualidade de vida; em 1980 foi considerado como a satisfação das necessidades básicas da população; em 1990 associava-se ao respeito aos direitos humanos; ao passo que nos anos 2000, com a abertura dos mercados e os processos de globalização, pôde ser identificado à competitividade internacional.

A globalização, como vimos, (re)significa então a compreensão de território, estabelecendo novas lógicas de relações espaço-territoriais. Do mesmo modo, no seio das mudanças desencadeadas pela globalização, elabora-se uma nova concepção de desenvolvimento, calcado na competitividade internacional de países, regiões e cidades. O desenvolvimento territorial – conforme Fuini (2014) – pode ser entendido como um desenvolvimento territorializado, pensado a partir de escalas e eixos de atuação (ou dimensões).

Acrescentamos a esta perspectiva a concepção de Peroni (2013) ao falar dos casos de desenvolvimento territorial no Chile. Ela aponta que o desenvolvimento territorial é aquele que extrapola o caráter administrativo do espaço (das escalas) e lida de forma diversa e dinâmica com as múltiplas dimensões envolvidas. Ou seja, o desenvolvimento territorial será “[...] aquel desarrollo que incorpore la diversidad y la diferencia como elementos centrales de su estrategia” (PERONI, 2013, p. 62): ponto de vista profícuo para pensar o turismo.

O turismo se dá, a princípio, como um fenômeno socioespacial, se apropriando e sendo apropriado em espacialidades físicas e concretas, relacionado aos processos de turistificação. Sendo assim, estabelece diferentes combinações entre as formas visíveis do espaço geográfico (material e social) e os conteúdos técnicos (naturais e artificiais) de que dispõe ou que elabora para determinados fins. Na medida em que o fenômeno contemporâneo do turismo não representa uma entidade suprassensível (abstrata), ele se efetiva como prática, como atividade de dimensões cotidiana e extracotidiana, a partir das relações entre os diferentes agentes sociais envolvidos: poder público, empresários; trabalhadores formais e informais; comunidade residente e os próprios turistas (FRATUCCI, 2014).

Nessa dialógica⁸ de relações, o turismo ganha visibilidade por sua representatividade econômica⁹, que tende a justificar discursos políticos e a reverberar em um senso comum do turismo como fator gerador de benefícios e de desenvolvimento inegáveis. Tal concepção se apresenta recorrentemente rasa, uma vez que nem sempre considera a complexidade desse fenômeno-atividade (FRATUCCI, 2014) que está continuamente relacionado aos aspectos econômicos e políticos, mas também, ambientais, sociais e culturais, que não podem (ou que não deveriam) ser desconsiderados. Na medida em que o território é um componente essencial da vida social (SANTOS, 2005), o desenvolvimento territorial deve considerar o equilíbrio das relações estabelecidas entre esses diferentes agentes no espaço que compartilham.

Rodrigues (1992, p. 61) elabora um pequeno paralelo entre o turismo e as categorias de análise geográfica propostas por Milton Santos, no qual busca compreender “[...]o fenômeno do turismo em toda a sua complexidade, expressa pelas relações sociais e pela materialização territorial que engendra no processo de produção do espaço”. Entendendo o espaço geográfico através das dinâmicas entre fixos e fluxos – como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações –, o autor considera que o turismo se materializa em objetos tais quais os equipamentos de apoio, a infraestrutura turística, as vias de comunicação que ligam os fixos¹⁰ e que possibilitam os fluxos (o deslocamento). A produção de novos objetos materiais – que intervêm no espaço físico visível – dos destinos turísticos e que aflui às novas lógicas de ação, convergem para a formação de um espaço geográfico próprio à produção e ao consumo da atividade turística.

O território do turismo é, sob esta perspectiva, uma combinação de territórios superpostos (FRATUCCI, 2014): multiterritorialidades formadas pelos territórios de cada um dos agentes do turismo, bem como de relações inter e intraterritoriais. Cabe enfatizar, que ao considerarmos que o território do turismo envolve tanto sua produção, como o seu consumo, ele deve ser entendido extensamente – em níveis global, nacional, regional e local –, pois se trata de um território muito maior do que aquele visível a um primeiro olhar superficial.

Complexa e holisticamente, o turismo, como fenômeno-atividade, deve ser concebido junto aos diferentes agentes sociais (FRATUCCI, 2014) que o compõem, daqueles que compreendemos como parte integrante de sua cadeia produtiva. São as territorialidades múltiplas

8 Fratucci (2014) aponta a necessidade de extrapolar a lógica “ou...ou” da dialética e incorporar a dialógica “e...e” das relações, a fim de melhor compreender a complexidade do turismo, como um fenômeno e sincronicamente como uma atividade. Ao adotarmos a concepção “e...e” assumimos que no fenômeno-atividade do turismo coexistem diferentes lógicas de relação e interesses concorrentes entre os diferentes agentes envolvidos, e que podem ser contraditórios e conflitantes entre si. Assim, colocamos no universo de planejamento e análise, os limites e as possibilidades que o turismo apresenta nas destinações turísticas em que se desenvolve.

9 Segundo o World Travel & Tourism Council, o turismo representa 10,4% do PIB mundial, abarcando um a cada três empregos no mundo, totalizando 313 milhões de postos (WTTC, 2018).

10 Rodrigues (1992) identifica os próprios centros emissores de demanda como fixos dentro do quadro do fenômeno do turismo. Além, é claro, de toda base material imóvel necessária para a atividade, como, por exemplo, hotéis, restaurantes, atrativos turísticos, vias de transporte.

tiplas, compostas pelas diversas relações dos agentes sociais (do turismo) com e no espaço que produzem o território do turismo (FRATUCCI, 2014). O Estado, nesse contexto, deve assumir o papel de mediador entre o empresariado – a iniciativa privada ou o que convencionamos chamar de *trade* turístico – e as diferentes realidades sociais, culturais e ambientais.

Contudo, vimos anteriormente que a atratividade do turismo sob o prisma econômico tende a sobressair aos demais aspectos e dimensões deste fenômeno-atividade. Somada a isso, a produção do espaço físico visível (pelo e para o turismo) acompanha a formação de novas centralidades urbanas, que em paralelo implicam fragmentação, diferenciações e desigualdades territoriais (LEFEBVRE, 2001).

No turismo, a fragmentação do território torna-se ainda mais evidente, na medida em que o espaço-território (FRATUCCI, 2014) do turismo é descontínuo e reticular. Desse modo, compreende a formação de redes onde os nós representam os fixos, os pontos de encontro, os centros de interesse; e as hastes que ligam os nós representam os fluxos de mercadorias, serviços e pessoas.

Quando o território é pensado como território usado e, conseqüentemente, como sinônimo de espaço geográfico, ele se torna ao mesmo tempo o palco e o agente das transformações. O território do turismo, destarte, torna-se o palco das novas inserções de materialidades espaciais, de novos usos e combinações das materialidades e de novas relações entre indivíduos e grupos sociais. Ao mesmo tempo, torna-se, também, o agente produtor dessas transformações, objetos, usos e relações.

É para entender essa dialógica que adotamos a categoria geográfica de análise do espaço, proposta por Santos (2005) e por Santos et al. (2006): o território usado. Implica dizer que o desenvolvimento turístico mobiliza transformações – de efeitos positivos, mas também negativos – em diferentes escalas e dimensões que se inter-relacionam.

No entanto, ao observarmos alguns processos de turistificação é possível perceber que o território frequentemente é entendido como um espaço físico, em que se exerce poder político, mas principalmente como espaço detentor de recursos, os mais variados. Recursos a serem usufruídos, moldados, transformados e ofertados em prol dos interesses do setor privado.

Conforme Pereira (2006), o território assume uma face econômica que envolve processos de fragmentação de seus usos e valores. Com a finalidade de elaborar usos produtivos dos espaços, por meio da alocação de recursos, estabelece-se uma relação verticalizada e de duplo interesse. As destinações turísticas (ou destinações em potencial) buscam atrair empresas e investimentos privados capazes de dinamizar a economia local. Do mesmo modo, as empresas buscam encontrar localidades que melhor atendam seus interesses e que demandem poucos investimentos para a implementação de seus projetos (PEREIRA, 2006). Ou seja, realiza-se um uso corporativo do território, pautado

nos interesses da iniciativa privada que englobam projetos de curto e médio prazos¹¹.

Em alguma medida, é relativamente mais palpável pensar nos impactos econômicos desse fenômeno-atividade: o crescimento quantitativo dos fluxos de turistas, os investimentos realizados, os postos de emprego, o gasto médio diário de turistas nas destinações que visitam. Mas como temos dito, recorrentemente, o desenvolvimento territorial e, por sua vez, o desenvolvimento turístico devem ultrapassar a dimensão econômica da atividade turística, envolvendo as dimensões ambiental, cultural, social e política a fim de não recair, como alerta Pereira (2006), na banalização da ideia de desenvolvimento, da cultura, das histórias, das especificidades e das experiências locais.

A seguir, buscaremos demonstrar a transformação do território usado em prol de interesses privados associados, dentre outras coisas, ao fenômeno-atividade do turismo. Adotaremos como exemplo a cidade do Rio de Janeiro, a transformação de sua forma, função e estrutura em meio a um processo de “revitalização” calcado na turistificação: produção do espaço voltado para o fenômeno-atividade do turismo.

Território usado, território turistificado

O processo de desenvolvimento turístico, como vimos, tende a desencadear transformações no território usado, tanto em seu espaço material como social. A transformação de caráter físico e concreto pode ser evidenciada nos processos de turistificação das cidades, os quais Godoy (2016) considera uma espécie de paisagismo cultural: uma homogeneização estética que artificializa as paisagens culturais dos destinos turísticos. E que gera – à luz das reflexões de Pereira (2006) – um efeito modernizador.

Desse modo, a transformação do espaço geográfico em território do turismo está muitas vezes calcada na refuncionalização e reestruturação do espaço material e social, inserindo objetos que acompanham novos usos; como, por exemplo, a criação de hotéis, bulevares, centros de cultura. Muitas das vezes, esse processo de turistificação, baseia-se em referências fora do chão¹², deslocadas das dinâmicas socioculturais e socioambientais do lugar. Ao mesmo tempo, como um conjunto indissociável de territórios sobrepostos, no território do

11 Fratucci (2014) a esse respeito sinaliza para o perigo da substituição do planejamento a longo prazo pela gestão de projetos a curto e médio prazos. Estes últimos estão pautados no interesse imediato das empresas e não engloba os interesses gerais dos demais agentes envolvidos no e com o turismo. Neste sentido, o planejamento de longo prazo é essencial ao desenvolvimento turístico e territorial, na medida em que envolve “[...] horizontes temporais mais dilatados, como a melhoria da qualidade de vida das comunidades receptoras, a manutenção dos padrões ambientais dos ecossistemas turistificados, a qualificação da mão de obra envolvida com a atividade e assim por diante” (Idem: 93).

12 O antropólogo e ensaísta baiano, Antônio Risério (2012), utiliza esta expressão referindo-se ao processo de criação das cidades no Brasil colônia, que, em sua maioria, adotaram um modelo europeu que pouco se adequava às características locais. Podemos dizer que, no contexto contemporâneo, a transposição de modelos globais às realidades locais propõe uma urbanização, que à sua maneira, converge para a mesma lógica, na qual realidades locais se adequam aos modelos pré-determinados e idealizados e não o contrário.

turismo também estão presentes elementos pré-existentes que se recombina e (re)significam no tempo e no espaço.

Nesse sentido, ao falar sobre a relação entre turismo, produção e consumo do espaço, Paiva et al. (2013, p. 134) consideram que:

[...] o turismo não só estimula a criação de novas configurações urbanas e arquitetônicas, como se vale das existentes, inclusive concebidas e erguidas dentro de contextos histórico-sociais absolutamente distintos no tempo e no espaço, quando a motivação de sua construção não guardava nenhuma relação com o turismo.

No entanto, os processos de turistificação – sejam pautados na criação de outros objetos materiais ou na atribuição de distintos usos para os já existentes – geram novas centralidades e configurações urbanas. Segundo Paiva et al. (2013, p. 135), “[...] a diferenciação espacial do espaço produzido para [e pelo] o turismo qualifica-o positivamente para o consumo e constitui, simultaneamente, uma forma de distinção social, repercutindo no quadro de segregação socioespacial”.

Nesse sentido, a cidade ou destinação turística é entendida como uma mercadoria, na qual o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso (LEFEBVRE, 2001). Quando deslocada dos processos socioculturais e socioambientais do lugar, a turistificação aprofunda o desenvolvimento geográfico desigual, onde se tem “[...] a concentração de recursos, principalmente públicos, [que] produz uma espiral de desigualdades geográficas em todas as escalas” (HARVEY, 2011, p. 238).

Harvey (2011), ao falar do processo de obsolescência e revitalização de uma região portuária, exemplifica as consequências da apropriação corporativa do espaço geográfico: a formação de um espetáculo urbano baseado na intensificação da fragmentação do território e no aumento da tensão social decorrente da segregação socioespacial na medida em que “[...] uma influente elite de funcionários do governo e líderes empresariais tentou resgatar os investimentos feitos em benefício do centro da cidade por meio da promoção do consumismo e do turismo” (HARVEY, 2011, p. 194).

No exemplo, de Harvey (2011, p. 187, *grifos nossos*), houve “[...] a formação de uma parceria entre o poder público e a iniciativa privada para investir na revitalização do centro da cidade e da região [portuária] de Inner Harbor [...] a fim de atrair investimentos financeiros, o turismo e as chamadas funções de hospitalidade para o centro”. No Rio, do século passado, as transformações – que contaram primordialmente com o investimento público –, visavam consolidar a cidade como a “Paris dos Trópicos”, a vitrine nacional; que viria a se cristalizar, a partir de 1945, como “Cidade Maravilhosa” (TOMÉ, 2008).

Respeitados os distanciamentos sócio espaço-temporais entre a cidade de Baltimore, nos Estados Unidos dos anos de 1970, e o Rio de Janeiro, no Brasil dos anos de 2000, cabe atentarmos para um aspecto similar. Naquele período a região portuária de Baltimore – In-

ner Harbor – era considerada um espaço obsoleto dado o processo de automação das operações portuárias. Ferreira (2011) compreende as recentes transformações da região portuária do Rio dentro deste contexto de containerização: um processo global, que no século XXI vem conformando regiões propícias ao desenvolvimento de canteiros de investimento em habitação, turismo e cultura.

Cabe questionar em que medida tais processos de modernização e transformação do espaço urbano, que prezam por uma concepção de cidade mercadoria, podem ser entendidos como desenvolvimento territorial e, mais especificamente, enquanto desenvolvimento turístico. Para Harvey (2011), enquanto a cidade é tida como um recurso do capital – como mercadoria – o terreno geográfico é entendido a partir:

[Da] acumulação do capital fundada no livre mercado, em sua incidência sobre um variegado terreno geográfico de dotações de recursos, histórias culturais, possibilidades de comunicação, quantidades e qualidades de trabalho (terreno geográfico que é cada vez mais um produto diferenciado de investimentos de capital em infraestruturas, em “capital humano” e ambientes construídos), [e que] produz ao mesmo tempo a intensificação do desenvolvimento geográfico desigual em termos de padrão e de perspectivas de vida (HARVEY, 2011, p. 233).

Nesse sentido, na produção da cidade mercadoria (FERREIRA, 2011) o Estado assume o papel de empreendedor, institucionalizando usos corporativos do território. Assim, viabiliza – muitas vezes por meio de incentivos fiscais e parcerias público-privadas – a transformação do espaço geográfico (material e social) sob a lógica da acumulação do capital do livre mercado.

Desse modo, cabe questionar a quais interesses servem a transformação do território, quando inserida em processos de turistificação. Para tal, abordamos, a seguir, o papel do Estado como promotor de políticas públicas associadas ou mobilizadas em processos de turistificação das cidades.

O desenvolvimento territorial na elaboração de políticas públicas

Para pensar o território usado e seu conseqüente desenvolvimento, como território turistificado, vamos observar a experiência do Porto do Rio de Janeiro, tendo em vista que nele podemos verificar a atividade turística em paralelo às concepções de desenvolvimento territorial e a transformação do território usado em prol de interesses privados, associados ao fenômeno-atividade do turismo. Por meio do exemplo do “Porto Maravilha”, vamos considerar tais processos de modernização e transformação do espaço urbano, relacionados à concepção de cidade mercadoria (LEFEBVRE, 2001; FERREIRA, 2011), na qual o Estado assume o papel de empreendedor e institucionaliza usos corporativos do território, transformando o espaço geográfico (material e social) sob a lógica do capital de livre mercado.

Essa região mostra o passado e o futuro da cidade, já que, conforme visto anteriormente, foi marcada por muitos investimentos e transformações. Percebe-se que as melhorias quanto às vias terrestres, estruturas de transporte e benfeitorias de seu entorno são realizadas à margem dos impactos sociais, sobretudo aos moradores de comunidades na região. Essas mudanças buscaram uma ressignificação desse espaço, que é um “reflexo do processo histórico de desvalorização da atividade portuária ao longo do último século, que com o desenvolvimento do turismo, vem apresentando um grande potencial econômico para a cidade” (FARIAS et al., 2016, p. 10). Essas mudanças de interesse político e econômico podem “[...] modificar a expressão de vida urbana dos moradores de comunidades ao redor do porto, abastecidos historicamente de valores associados à identidade cultural da região” (FARIAS et al., 2016, p. 10).

O território posto como um espaço vivido e usado por diferentes agentes necessita de regras institucionais para que os interesses dos envolvidos no processo não se sobreponham. Dessa forma, conforme Fratucci (2014), o Estado deve atuar na qualidade de mediador, com os diversos grupos da sociedade civil e com as empresas que representam o mercado. Assim, entendemos a necessidade de apontar o conceito de políticas públicas adotado e fazer algumas considerações relativas aos agentes envolvidos no universo do desenvolvimento territorial urbano como território turistificado.

As políticas públicas, segundo Secchi (2017), apresentam a construção, o conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, assim como a maneira que será implementada. A partir disso, a política pública é vista como uma direção para enfrentar um problema público. Ao verificá-la como função primordial do governo, Dias et al. (2012, p. 12), apresentam-na como “[...] o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução de problemas nacionais”. Os atores, nesse contexto, são aqueles indivíduos, grupos e organizações que atuam na arena política, capazes de influenciar a opinião pública sobre algo considerado um problema, assim como interferir naquilo que vai entrar ou não na agenda de governo. “São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações” (SECCHI, 2017, p. 99).

Os agentes políticos possuem um papel importante no processo de elaboração de políticas públicas, porque são eles que estabelecem objetivos políticos, posto que identificam os problemas públicos e decidem quais são as políticas mais adequadas. Diferenciam-se de outros atores por serem representantes de interesse coletivo e por possuírem autoridade para deliberar as pautas que orientarão as políticas públicas. Assim, os políticos representam os seus próprios interesses, os de seus partidos políticos, de grupos de pressão, de espaços geográficos/territórios e interesses gerais da coletividade, o que permite afirmar que esses interesses podem entrar em conflito no momento da elaboração das políticas propostas para atender às necessidades dos diversos grupos que compõem a sociedade (SECCHI, 2017).

Na categoria dos atores não governamentais, os grupos de interesses, também conhecidos como grupos de pressão, têm-se, por exemplo, os sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais, movimentos dos sem teto, dentre outros (SECHI, 2017). Já os destinatários de políticas públicas são todas as pessoas e grupos para os quais as políticas públicas se destinam. São considerados uma categoria passiva de atores por receberem mais influência do que propriamente interferirem no processo de elaboração das políticas públicas. No entanto, “[...] existem situações em que os destinatários conseguem moldar a opinião pública e articular os interesses de grupos difusos” (SECHI, 2017, p. 115).

Dessa forma, os atores planejam e concebem suas propostas por meio da relação com seus pares para que a vontade coletiva seja alcançada através de um processo de diálogo (HABERMAS, 1989). Logo, a participação interfere diretamente na legitimidade, na justiça e na eficácia das políticas públicas. A elaboração de políticas de forma mais inclusiva e participativa contribui para tomada de decisões mais apropriadas, possui maior quantidade e qualidade de informações e, além disso, permite o senso de responsabilidade coletiva (FUNG, 2006).

Na perspectiva de Silva et al. (2013, p. 02), as políticas públicas são “[...] instrumentos que, se bem elaborados, implementados, monitorados e avaliados corretamente são capazes de promover o desenvolvimento social e econômico, não somente das populações, mas também dos setores da economia ao qual se destinam”. Por serem ações que buscam a qualidade de vida do coletivo, precisam considerar a participação da sociedade. No que concerne à legislação direcionada para a política urbana, tem-se na Constituição Federal de 1988 (CF/88) um “divisor de águas”, já que a partir dela, os indivíduos passaram a ter respaldo legal para reivindicar soluções por parte do Estado para problemas coletivos. Nesse contexto, uma temática que ganhou visibilidade foi a questão urbana.

A política urbana é mencionada nos artigos 182 e 183 da Carta Magna. De acordo com o art. 182, a política de desenvolvimento urbano é executada pelos municípios e tem por objetivo orientar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Além disso, no parágrafo 1º, estabelece: “[...] o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Em 2001 foi estabelecida a Lei nº 10.257, conhecida como o Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos sobre política urbana na CF/88. Esta lei representou um importante passo para a inserção da sociedade civil na participação de políticas urbanas e controle social, tendo em vista que versa, no art. 43, sobre a gestão democrática da cidade e pontua que para garanti-la são necessários alguns instrumentos, a saber: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, considerado um importante passo para o avanço das questões relacionadas às políticas urbanas, pois, além de tratá-las como um todo, sua estrutura representa uma novidade, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. “Sua importância aumenta quando se constata que, no passado recente, as marcas da política urbana se deram pela ausência de planejamento e desarticulação” (TONELLA, 2013, p. 33). Esse aparato legal é relevante para pensar a influência do poder público por meio de ações voltadas para o desenvolvimento urbano e que são materializadas nas políticas públicas, daí o seu resgate.

Conforme Zárate et al. (2016, p. 01), muitas cidades estão passando por um processo de “revitalização” em áreas degradadas na busca pelo desenvolvimento urbano. Os autores apontam que um dos grandes desafios está ligado a construir em locais que já existem construções e “[...] garantir a presença dos diversos atores locais (poder público, mercado e sociedade civil) com igualdade de direitos para trazerem seus diferentes pontos de vista durante o processo decisório”.

Dentre os instrumentos para a política urbana apontados no Estatuto da Cidade, tem-se o plano diretor relacionado ao planejamento municipal. O plano diretor é aprovado por lei municipal e tem importante papel na política de desenvolvimento e expansão urbana. É o plano diretor que vai orientar o cumprimento da função social da propriedade urbana, visto que é nele que estão expressas as exigências fundamentais de ordenação da cidade para assegurar “[...] o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”. Além disso, o plano plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei do orçamento anual (LOA) devem incorporar as diretrizes e prioridades expressas no plano diretor, o qual deve ser atualizado pelo menos a cada dez anos (BRASIL, 2001, Art. 39).

O plano diretor no Rio de Janeiro foi instituído pela Lei Complementar nº 111 de 2011, que dispõe sobre a política urbana e ambiental e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. O artigo primeiro, parágrafo único, menciona que o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro será avaliado a cada cinco anos e revisto a cada dez anos. Esta lei também busca orientar as ações dos agentes públicos e privados e determinar as prioridades para aplicação dos recursos orçamentários e os investimentos. O Plano tem os seguintes objetivos: a) definir as bases para o planejamento urbano e para o controle do uso, da ocupação do solo e do desenvolvimento urbano de modo a torná-lo sustentável; e b) estabelecer os meios necessários à conservação e defesa do patrimônio coletivo (RIO DE JANEIRO, 2011, Art. 6º, Caput).

Quando as cidades passaram a ser o centro do capitalismo, o planejamento se tornou uma importante intervenção pública no espaço urbano. Inclusive, com o aumento da concentração demográfica, observou-se “[...] novos e complexos problemas de reprodução social, como os desafios na área da mobilidade, habitação e saneamento ambiental” (ZÁRATE

et al., 2016, p. 04). Neste contexto, torna-se importante mencionar duas abordagens que podem ser pensadas quando se fala do planejamento urbano, a saber: a abordagem da urbanização social e o empreendedorismo urbano. Quando se fala de urbanização social, busca-se pontuar uma agenda ligada aos direitos, no caso, o direito à cidade (LEFEBVRE, 2001). “Esse conceito remete à necessidade de administrar a cidade de modo a torná-la acessível aos seus residentes, isto é, permitindo-lhes acesso à terra e à infraestrutura urbana” (ZÁRATE et al., 2016, p. 05).

Porém, no empreendedorismo urbano percebe-se a cidade sendo administrada como uma empresa que se utiliza de um planejamento estratégico para se vender como uma mercadoria no mercado. Para isso se “[...] reestrutura e renova seu espaço urbano para atender às demandas de seu público-alvo” (ZÁRATE et al., 2016, p. 05). Percebe-se que é “[...] o segundo conceito que vem predominando na administração das cidades, em particular, das metrópoles, como é o caso atual da cidade do Rio de Janeiro [...]”. Conforme Figueiredo et al. (2019, p. 92), a área central da cidade assume um papel estratégico nesse processo, tendo em vista que o Porto Maravilha foi um dos mais ambiciosos projetos de reestruturação urbana, além de concentrar “[...] ativos tangíveis e intangíveis culturais que podem ser empregados produtivamente para o desenvolvimento”.

Essas abordagens nos remetem para o que Ferreira (2014) mencionou em entrevista sobre o processo de gentrificação, que está ligado ao repovoamento de bairros desvalorizados por famílias de classe média, o que leva à transformação do perfil dos moradores. Segundo o autor, grande parte dos projetos de revitalização que levam à transformação das características do lugar criam novas fronteiras urbanas que culminam em processos de gentrificação. “Trata-se de um fenômeno de natureza multidimensional, que reúne modernização e deslocamento” (FERREIRA, 2014, p. 01). Isso acarreta, segundo o autor, no deslocamento de antigos moradores, que não resistem ao novo custo de vida do local, já que a modernização e a melhoria em infraestrutura de antigos prédios para desenvolvimento de atividades culturais acarretam em maior valorização do lugar e seus moradores saem à procura de outras áreas com custo de vida mais baixo (FERREIRA, 2014, p. 01). No caso do Rio de Janeiro, a zona portuária, na faixa envolvida no Projeto Porto Maravilha, é a mais nova candidata a experimentar o processo de gentrificação.

Território turístico: a experiência da Zona Portuária do Rio de Janeiro

No intuito de recuperar a infraestrutura e mobilidade urbanas, o meio ambiente e patrimônios histórico e cultural da Zona Portuária do Rio de Janeiro foi implementado o Projeto Porto Maravilha. A Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009 modificou o plano diretor e autorizou o poder executivo a instituir a operação urbana consorciada

da região do porto do Rio. A Operação Urbana Consorciada teve por finalidade promover a reestruturação urbana na Área de Especial Interesse Urbanístico – (AEIU), por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região (RIO DE JANEIRO, 2009).

Para gerir e fiscalizar a revitalização, a Prefeitura Municipal criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), por meio da Lei Complementar nº 102 de 2011. Também foi contratada a Concessionária Porto Novo, através de licitação, para executar as obras e prestar serviços públicos municipais até 2026. Algumas obras contratadas foram: a construção e renovação das redes de infraestrutura urbana (água, saneamento, drenagem, energia, iluminação pública, gás natural e telecomunicações); demolição de 4.790 metros do Elevado da Perimetral e substituição do sistema viário atual (CDURP, 2018).

A Zona Portuária, formada principalmente pelos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, teve importante contribuição histórica para o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro, dada a sua localização e no que se referia aos aspectos econômico, político e cultural. Percebe-se que, ao longo do tempo, houve um processo de abandono em relação ao transporte, armazenamento e embarque dos produtos. Além disso, também foram identificados impactos no mercado de trabalho com a diminuição do número de trabalhadores nos portos (FERREIRA, 2011; ORLANDI, 2018).

O descaso por parte do poder público, o esvaziamento dos bairros vizinhos relacionados às atividades econômicas ao apoio portuário e os problemas de infraestrutura urbana permitiram a “obsolescência da área do porto”. Contudo ainda há atividade comercial intensa nesses bairros e uma significativa população, especialmente de baixa renda. Com a concretização do Projeto de Revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro, verificou-se que esse processo é visto pelos moradores como uma séria ameaça à sua forma de vida social e à sua identidade urbana (ORLANDI, 2018).

A revitalização da Zona Portuária concebeu esse espaço geográfico “[...] como se fosse neutro, vazio e ausente de vida” e que “[...] tais intervenções motivem dinâmicas transformadoras, alavancas para o desenvolvimento, ainda que a resultante para tais espaços reforçasse a fragmentação social” (ORLANDI, 2018, p. 13). Em pesquisa realizada com moradores do local, a autora percebeu o sentimento de insegurança por parte dos entrevistados, visto que o projeto não foi esclarecido para essa população que “há anos e diariamente produzem tais espaços”. Também há a preocupação com a valorização dos bairros, o que inviabilizaria a permanência dessas pessoas que tradicionalmente ocuparam “a região fazendo desses espaços o lócus de reprodução de suas vidas” (ORLANDI, 2018, p. 16).

Não é sem razão que o território do turismo é entendido como a união dos territórios

dos diversos grupos que compõem esse espaço: turistas, agentes do mercado, do poder público, dos trabalhadores da atividade (diretos e indiretos) e do território da população local. São as relações e interações estabelecidas neste contexto que possibilitam a construção do território do turismo, em sua concretude e totalidade. Nesse sentido, se percebem “[...] territorialidades distintas convivendo e disputando em um eterno devir os espaços apropriados a partir de lógicas específicas, nem sempre convergentes” (FRATUCCI, 2014, p. 91).

No caso da região do Porto do Rio, foi constatado que a participação popular nesse processo de debate foi relativamente baixa, pois grande parte dos moradores estava inerte e alheia às propostas de reestruturação dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. Isso foi comprovado quando a proposta de revitalização do Porto Maravilha foi apresentada para a população no Conselho Comunitário de Segurança. O coordenador do Projeto enfatizou a prioridade e importância dessa obra de revitalização, porém, “[...] o projeto foi apresentado como pronto e fechado não havendo possibilidades de propostas e modificações” (ORLANDI, 2018, p. 18).

A possibilidade de participação popular no debate acerca de projetos dessa magnitude não constitui uma discricionariedade por parte do poder público. Pelo contrário, o Estatuto da Cidade e o plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro preveem explicitamente que só assim se poderia construir um espaço de fato democrático que atenda aos anseios e demandas da população (ORLANDI, 2018, p. 18).

A proposta do Porto Maravilha trouxe novidades para a mobilidade urbana na Região Portuária e no Centro, o que certamente contribuiu para o turismo local. A construção do Museu do Amanhã e do Museu de Arte do Rio (MAR), além da revitalização nos arredores, permitiu um espaço de lazer para os cidadãos cariocas. No entanto, não podemos deixar de refletir sobre as consequências desse projeto para as pessoas até então estabelecidas e residentes naquele local, tendo em vista que a implementação do empresariamento na governança da cidade interfere de maneira prejudicial no cotidiano dos cidadãos, já que encobre os problemas sociais e econômicos presentes no território. Esta questão é discutida por Harvey ao afirmar que:

Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos. Projetos referentes ao que desejamos que sejam nossas cidades são em consequência projetos referentes a possibilidades humanas, a quem queremos ou, o que talvez mais pertinente, a quem não queremos vir a ser (HARVEY, 2011, p. 210).

Nesse sentido, precisa haver políticas que facilitem o potencial criativo de vários grupos sociais que compõem a cidade do Rio de Janeiro como uma condição crucial para que as atividades culturais “[...] entrem definitivamente no coração de um novo modelo de desenvolvimento e não se tornem apenas mais um discurso exclusivamente favorável para grandes empresas”. Isso corroboraria para o que seria um “enorme limite no fortalecimento das atividades culturais e criativas”, visto que “seu desenvolvimento é uma consequência direta da interação entre grandes e pequenas empresas, entre projetos hegemônicos e independentes, entre profissionais com conhecimentos e habilidades muito diferentes” (FIGUEIREDO et al., 2019, p. 104).

Considerações finais

O desenvolvimento territorial urbano, assim como o desenvolvimento turístico, não deve estar dissociado da reflexão sobre o espaço e seu papel central para o desenvolvimento das relações sociais. A ideia de revitalização está rodeada por questões conflituosas, pois implica a “construção-desconstrução-reconstrução” de espaços ocupados por diversos atores com interesses divergentes em muitas situações. Fato observado no processo de gentrificação pontuado por Ferreira (2011; 2014), que inviabiliza a permanência de indivíduos residentes naquele território devido aos altos custos após a renovação do espaço. Em contrapartida, para o empresariado esses altos custos se justificam devido à lógica do crescimento econômico e às novas possibilidades para um espaço tido como obsoleto.

É importante assinalar, conforme mencionado por diversos autores, que a revitalização do espaço material (físico e concreto), inserida no processo de desenvolvimento territorial urbano, precisa estar em consonância com o espaço social, visto que isso implica no que Santos et al. (2006) destacaram como território usado. Isso corrobora com o que Peroni (2013) salientou para a questão de o desenvolvimento territorial estar ligado àquilo que extrapola o caráter administrativo do espaço e entender o contexto das múltiplas dimensões envolvidas. Logo, verifica-se que a partir do momento em que o território se torna um componente essencial da vida social, tal como proposto por Santos (2005), o desenvolvimento territorial deve considerar o equilíbrio das relações estabelecidas entre esses diferentes agentes no espaço que compartilham.

Não obstante, pensar o espaço geográfico como território usado permite olhar para o território do turismo como o palco de novos usos e combinações das materialidades e de novas relações entre indivíduos e grupos sociais. Isso fica claro quando se considera os costumes e cultura locais e o impacto das alterações da revitalização em um território. Buscou-se também mostrar como as políticas públicas interferem sobremaneira no contexto do desenvolvimento territorial urbano, visto que refletem e mostram a agenda política para esse assunto. Os atores envolvidos nesse processo e a importância do diálogo e participação dos diversos grupos são fundamentais para que o desenvolvimento territorial não seja visto apenas numa dimensão econômica da atividade turística, mas, sobretudo, conforme Fratucci (2014) nos diz, uma combinação de territórios superpostos que se relacionam.

Inclusive, leis específicas, no caso da cidade do Rio de Janeiro, marcaram um avanço na interação entre os diversos atores que compõem o espaço revitalizado. Infelizmente, essa legislação não foi suficiente quando observamos o processo de revitalização da Zona Portuária do Rio, já que a pesquisa de Orlandi (2018) deflagrou inconformidade na participação da comunidade local nas mudanças ocorridas no espaço geográfico em que viviam. Nesse contexto, a transformação da Zona Portuária se deu a partir de relações verticalizadas, com decisões impostas à comunidade local. No âmbito do desenvolvimento territorial, bem como

do desenvolvimento turístico, a tomada de decisões deve sempre primar pela horizontalidade das relações, articulando os diferentes interesses dos agentes sociais envolvidos.

Por fim, apresentamos o projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro para fazer uma reflexão sobre a produção do território pelo e para o turismo dentro de quadros de modernização e revitalização, no sentido de pensar a atividade turística em paralelo às concepções de desenvolvimento territorial. O processo de desenvolvimento turístico, como vimos, tende a desencadear transformações no território usado, tanto em seu espaço material como social. Dessa forma, entendemos a importância do território como espaço compartilhado e vivenciado de maneira que não haja banalização e segregação do espaço urbano.

Referências

AZZONI, C. Desenvolvimento do turismo ou desenvolvimento turístico: reflexões com base em duas regiões atrasadas em São Paulo. **Revista Turismo em Análise**, v. 4, n. 2, p. 37-53, 1993.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

CDURP, Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro. In: Prefeitura do Rio de Janeiro. **PORTO MARAVILHA**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/portomaravilha>.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 264 p.

FARIAS, W.; TRIGO, L. Porto do Rio de Janeiro: turismo e transformações urbanas em projeto de requalificação. **Turydes: Revista Turismo y Desarrollo**, v. 9, n. 21, p. 1-12, dez. 2016.

FERREIRA, A. **A cidade do século XXI: segregação e banalização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011. 296 p.

FERREIRA, A.. O processo de gentrificação em entrevista com o Professor Alvaro Ferreira. **Revista Eletrônica História, Natureza e Espaço**, v. 3, n. 1, p.1-6, jan. 2014.

FIGUEIREDO, J. L.; GRAND JUNIOR, J.; CORRÊA, S. B. Urban Restructuring in Rio de Janeiro: Creative Economy and New Perspectives of Development. **Urbanities**, v. 9, n. 1, p. 91-107, maio 2019.

FRATUCCI, A. C. Turismo e território: relações e complexidades. **Caderno Virtual de Turismo**, Edição Especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 87-96, nov. 2014.

FUINI, L. A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 21-34, jun. 2014.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, Ed. Especial, p.66-75, dez. 2006.

GODOY, K. Paisagem turistificada: Os museus a serviço de um “paisagismo” cultural. Edição comemorativa do Dia Internacional dos Museus: Museu e Paisagem Cultural. In: Clube de Ideias Comunicação e Sistemas Ltda. **Revista Museu**. Rio de Janeiro, 18 maio 2016. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/artigos/18-de-maio/18-maio-2016/238-paisagem-turistificada-os-museus-a-servico-de-um-paisagismo-cultural.html>.

GODOY, K.; MORETTONI, M. Museus e paisagens culturais: controvérsias da turistificação dos espaços. In: **5th UNESCO UNITWIN CONFERENCE – Local Identity and Tourism Management on World Heritage Sites**, Coimbra, Apr. 2017.

HABERMAS, J. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HARVEY, D. Os Espaços de Utopia. In: HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

ORLANDI, N. V. **O Projeto “Porto Maravilha” e a transformação espacial da Zona Portuária do Rio de Janeiro**. 2011. Disponível em: https://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/GEO/GEO-Nana%20Vasconcelos%20Orlandi.pdf.

PAIVA, R.; VARGAS, H. Sobre a relação turismo e urbanização. **PÓS**, v. 20, n. 33, p. 126-145, jun. 2013.

PEREIRA, M. O território sob o “efeito modernizador”: a face perversa do desenvolvimento. **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 13, p. 63-69, set. 2006.

PERONI, A. Claves del buen desarrollo territorial. **Frontera Norte**, v. 25, n. 49, p. 57-86, jun. 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar N° 111, de 1° de Fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 01 fev. 2011.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n° 101, de 23 de Novembro de 2009**. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 23 nov. 2009.

RISÉRIO, A. **A cidade no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2012. 368 p.

RODRIGUES, A. Natureza e método de análise do espaço do turismo. In: RODRIGUES, A. **Turismo e Espaço - Rumo a um conhecimento transdisciplinar**. São Paulo: Hucitec, 1992.

- SANTOS, M.. Estrutura, processo, função e forma como categorias do método geográfico. In: SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1992.
- SANTOS, M.. O retorno do território. **OSAL: Observatório Social de America Latina**, ano 6, n. 16, p. 251-261, 2005.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Edusp, 2009.
- SANTOS, M; SILVEIRA, M. **O Brasil: território e sociedade no século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2017.
- SILVA, F.; COSTA, S.; CARVALHO, C. Políticas públicas de turismo no Brasil: Estratégias para administração da atividade no país. In: X Simpósio de excelência em gestão e tecnologia – SEGET, 10, 2013, Resende. **X SEGeT 2013**. Resende: Seget, 2013.
- TOMÉ, M. **A modernidade no Rio de Janeiro: construção de um cenário para o turismo**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.
- TONELLA, C. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 1, p.29-52, abr. 2013.
- WTTC. **WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL**. 2018. Disponível em: <https://www.wttc.org/>.
- ZÁRATE, D.; COSTA, V. Políticas Públicas: Participação do poder público em programas de desenvolvimento urbano sustentável. 2016. 13 f. **TCC (Graduação)** – Curso de Administração Pública, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2016.

PARTE EXCLUSÃO E RESISTÊNCIA:
02 O PROTAGONISMO DA
SOCIEDADE CIVIL

(DES)ENVOLVIMENTO NA ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO: MODERNIDADE, APARÊNCIA, CULTURA, EXCLUSÃO E RESISTÊNCIA

Amanda Araujo

Introdução

Em 2018, as principais manchetes que circularam pelas grandes mídias a respeito da Zona Portuária do Rio de Janeiro, alvo do projeto de "revitalização" denominado "Porto Maravilha", anunciavam: 1) a criação de uma 'London Eye' (roda-gigante) com ingressos a R\$40,00 (O GLOBO, 23/08/2018) que, na inauguração da "Rio Star", em dezembro de 2019, foram atualizados, custando entre R\$49 e R\$59 (O DIÁRIO CARIOCA, 10/10/2018); 2) que o Museu do Amanhã, a "artéria aorta" do Porto, fora premiado com o Oscar dos museus (O GLOBO, 28/09/2018); 3) que empresas como Nissan, Bradesco Seguros, Granado e Fábrica de *Startups*, entre outras, começavam a desembarcar no Porto, ainda que em um movimento tímido (EXTRA, 18/11/2018); 4) que o Cais do Valongo, importante sítio arqueológico descoberto durante as obras de modernização, recebeu o título de Patrimônio Mundial da Unesco (ÉPOCA NEGÓCIOS, 23/11/2018); e 5) que, em 2020, o Rio receberá o Museu da História e da Cultura Afro-brasileira (EBC, 26/11/2018). À primeira vista, a projeção de sucesso deu certo, consolidando uma percepção otimista e de bons resultados.

Interessa-nos por ora, no entanto, analisar que tipo de desenvolvimento tem sido estimado e fomentado no local, partindo do ponto de que as construções materiais e objetivas – associadas à modernização do espaço e às expectativas de crescimento econômico, diante da imagem de "vitrine da cidade" pretendida, com um tipo de "vida" supostamente inexistente antes – não podem negligenciar a importância imaterial e (inter)subjéctiva carregada, moldada e cristalizada por meio de histórias e marcos compartilhados e de percepções que estão relacionadas à produção de identidades sócio-espaciais *do* e *com* o lugar vivido (REL-PH, 1976).

Para isso, o caminho aqui trilhado apresentará uma breve exposição a respeito do projeto Porto Maravilha, seguida de alguns contrapontos aos aspectos positivos, por meio de notícias recentes que demonstram sinais de problemas frente à seletividade do Projeto e do foco de seus investimentos. Passaremos pela identificação de marcas da relevância cultural histórica da área, e de como o processo de modernização em curso opõe-se e confronta as raízes negras, do samba e do funk, em nome de importar modelos externos e de atrair

investimentos privados. Abordaremos, em seguida, os contrastes entre os discursos oficiais que pretendem o adensamento e a ocupação habitacional da Zona Portuária e a luta por moradia e pela permanência no local em curso, alvo de processos de remoção, desterritorialização e segregação induzida de agentes socialmente excluídos, seguindo reflexões outrora apresentadas por Lima (2013). Por fim, retomaremos a discussão sobre que desenvolvimento é promovido e para quem ele é pensado e destinado.

O projeto de “revitalização” Porto Maravilha e suas estratégias

Na esteira dos megaeventos esportivos que a cidade do Rio de Janeiro sediaria (Copa do Mundo, em 2014, e Jogos Olímpicos e Paralímpicos, em 2016) e orquestrado por agentes públicos das esferas federal, estadual e municipal, o projeto de “revitalização” da Zona Portuária carioca, denominado “Porto Maravilha”, foi concretizado com o fito de atrair investimentos e a atenção de empresários e promotores imobiliários, além de promover uma nova imagem ao local. Imagem essa considerada como essencial, pelo aporte turístico a ser recebido, e que associaria modernização às expectativas de crescimento econômico, fomentadas por meio de parcerias público-privadas (PPPs), culminando na *expectativa* de percepção de que tal área estaria se “desenvolvendo”.

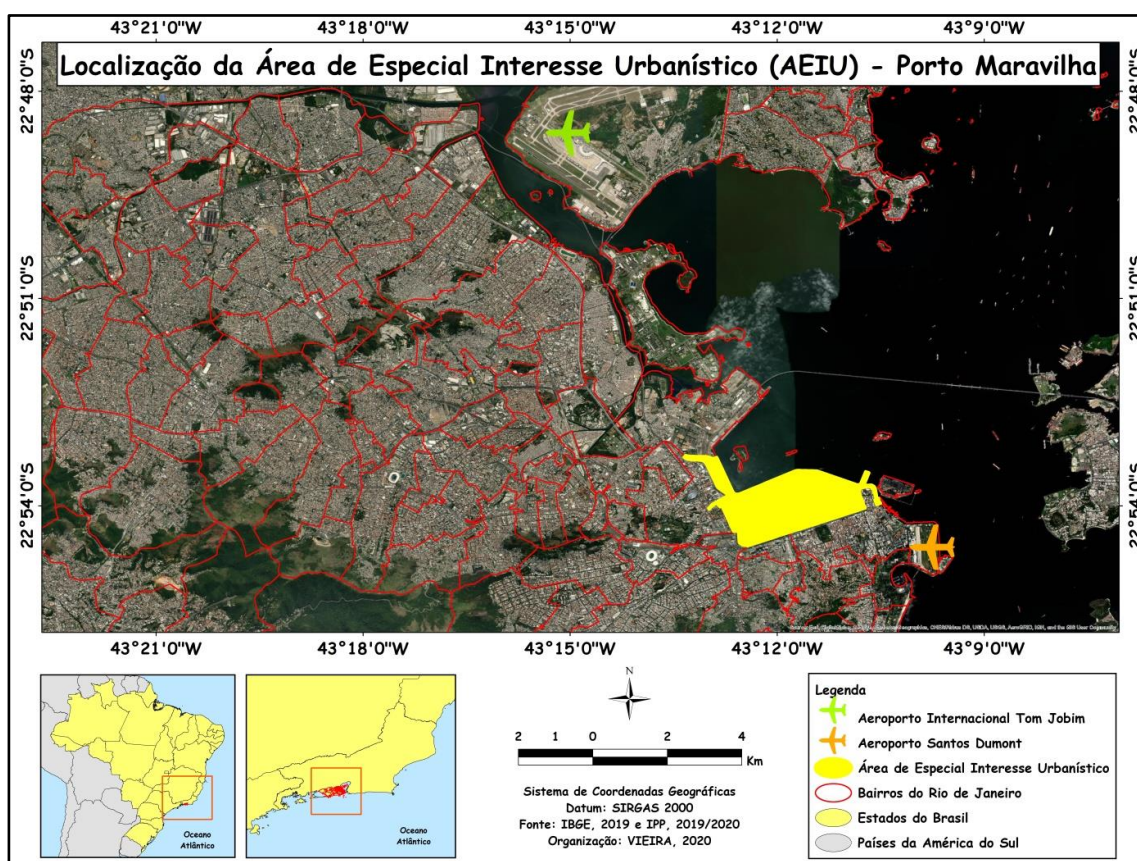
Incentivos fiscais foram oferecidos por meio da Lei 5.125/2009, garantindo isenção/redução de impostos municipais por 10 (dez) anos, e também o perdão de dívidas de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para imóveis de interesse histórico, cultural ou ecológico; tudo com um prazo de 3 (três) anos para transações imobiliárias, obtenções de “Habite-se”, construções civis e restaurações. Para isso, rapidamente saíram determinações na tentativa de desburocratizar os entraves para a legalização de terrenos e facilitar a aquisição dos mesmos, inicialmente pela Prefeitura do Rio de Janeiro, para que depois fossem a leilões públicos.

A área do projeto compreende os bairros da Gamboa, Saúde, Santo Cristo e parte do Caju, localizados na área central do município do Rio de Janeiro, com excelente posição geográfica, próxima às principais vias de acesso à cidade – Av. Brasil, Linha Vermelha e Ponte Rio-Niterói –, de fácil locomoção para o Aeroporto Internacional Tom Jobim e também para o Aeroporto Santos Dumont, e próximo a diversos pontos turísticos (ver Mapa 1). Ali, através da criação da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU¹³) da Região do Porto do Rio, delimitada pela Lei Complementar nº 101, de 23/11/2009, que

13 Conforme consta no sítio eletrônico da Prefeitura do Rio de Janeiro, a AEIU é uma área destinada a receber projetos específicos de estruturação ou reestruturação, renovação e revitalização urbana, por meio de um regime urbanístico que vise à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que a contêm. (Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=4481643>. Acesso em 18/12/2019.)

também instituiu a Operação Urbana Consorciada (OUC) que previa a reestruturação urbana da AEIU por meio da “[...] ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público”, visando a “[...] melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região” (Art. 2º). A promessa contida no mesmo documento era de um conjunto de “[...] intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (Art. 1º).

Mapa 1 – Localização espacial do Porto Maravilha



Fonte: Elaboração própria.

A partir de um levantamento prévio (CDURP, 2009), foi realizado um diagnóstico de forma setorizada a respeito do sítio urbano, dos usos predominantes e das formas de ocupação do solo, da estrutura viária e de transportes e da tipologia das edificações presentes na Zona Portuária. Realizou-se, então, um zoneamento do uso do solo urbano (CDURP, 2009), a fim de ordenar a ocupação da área abrangida pelo Porto Maravilha, para que a “revitalização” fosse bem-sucedida.

As alterações se deram com a redefinição de gabaritos máximos dos edifícios; com a refuncionalização de algumas das antigas formas espaciais cristalizadas, que demarcavam aspectos pretéritos da Zona Portuária; com as propostas de novas taxas de ocupação para determinadas áreas, concomitante à manutenção de espaços ociosos e vagos, sem cumprirem

a função social da propriedade; com a flexibilização da negociação de potenciais adicionais construtivos sobre os Índices de Aproveitamento do Solo (IATs) vigentes; além da criação de novos parâmetros edilícios.

A realização de práticas de zoneamento do uso do solo¹⁴, no entanto, sequer con-teve a elaboração prévia de um Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Am-biental (EIA/RIMA) – fato, inclusive, questionado pelo Ministério Público Estadual. Foi realizado apenas um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), cujos conteúdos e pro-cedimentos são diversos de um EIA. Foram também apontadas “[...] falhas e omissões no estudo apresentado, que prejudicam a avaliação dos impactos das intervenções e da suficiência das medidas mitigadoras das propostas” (INSTITUTO BRASILEIRO DE DI-REITO AMBIENTAL, 2013, p.06), por exemplo, no que tange à questão do impacto viário¹⁵ em outras partes da cidade (para além da OUC) e também em municípios cujo fluxo pendu-lar de mão de obra com destino à Área Central carioca é intenso, como Niterói, São Gonçalo e da Baixada Fluminense.

Um dos efeitos pretendidos com as mudanças propostas pelo projeto Porto Maravilha corresponde ao incentivo para a implantação de novos estabelecimentos comerciais e resi-denciais (inclusive através da isenção de impostos), com obras previstas para a melhoria do sistema viário, da infraestrutura e a remodelação do desenho urbano, objetivando valorizar a região central da cidade. O discurso oficial adiciona que pretende também “[...] gerar mais renda para o Estado, investidores e para a população habitante, com melhoria dos níveis de qualidade de vida” (Lei Complementar nº 101, de 23/11/2009).

Acreditamos que a qualidade de vida é algo que, se combinado a uma maior justiça so-cial, contemplando tanto as relações sociais quanto a espacialidade, pode contribuir para um autêntico desenvolvimento sócio-espacial. No entanto, **quem** define o caminho para tal desen-volvimento e **como** ele é trilhado é crucial para a consolidação de seu propósito, não podendo ser o slogan “melhorar a qualidade de vida” algo mercantilizado e realizado de cima para baixo, partindo de uma relação heterônoma de poder. Ao contrário, “[...] o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançar mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prio-ridades com relação a isso [...]” (SOUZA, 2002, p. 66). Portanto, processos democráticos devem ser premissa fundamental para a construção ou remodelação de espaços densos de pessoas, com histórias, vínculos afetivos com o seu lugar, memórias e vivências, além de ideias e propostas que precisam ser escutadas e, efetivamente, incorporadas. Apenas traçados, feitos por papel e caneta, em escritórios fechados demonstram-se muitas vezes ineficientes e arbitrários.

14 Há apontamentos de diversas críticas e problemas quanto a tal instrumento de planejamento urbano – que não serão abordados aqui, mas podem ser verificados, por exemplo, em SOUZA (2002).

15 Conforme atesta a ação civil pública elaborada em 2013 pelo Grupo de Atuação Especializada em Meio Am-biente, GAEMA, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).

A título de exemplificação do que se deixa a desejar no projeto, no âmbito da inclusão e participação popular, vale a pena olharmos empiricamente para alguns casos. Antes, porém, é preciso ter em mente que as intervenções propostas oficialmente tinham uma perspectiva de estímulo à ocupação e ao adensamento da área, mas devendo respeitar as características prévias de consolidação urbana. Enquanto alguns equipamentos culturais – como o AquaRio, o Museu do Amanhã e o Museu de Arte do Rio – algumas grandes redes hoteleiras – como a *Intercity*, *Novotel* e *Ibis* – e alguns edifícios corporativos – como o *Aqwa*, próximo à Cidade do Samba, e o *Port Corporate*, próximo à Rodoviária Novo Rio, já se instalaram no Porto Maravilha, diversos outros projetos ainda não saíram do papel, entre eles a edificação do megaempreendimento *Trump Towers*, um complexo empresarial que previa a edificação de cinco prédios corporativos. Mas o que chama mais atenção é a dificuldade de consolidação de projetos que visavam à ocupação habitacional, como é o caso do condomínio Porto Vida Residencial, que deveria estimular a ida de servidores públicos estáveis financeiramente para a Zona Portuária, dada sua proximidade da Prefeitura do Rio; da produção de 5 mil unidades do “Minha Casa, Minha Vida”; e de um projeto de Habitação de Interesse Social (HIS) de reassentamento de pessoas de baixa renda, algumas oriundas de ocupações de sem-teto que foram removidas da área.

Ao observarmos os nomes dados a cada um desses locais vemos os contrastes entre terminologias em inglês e visões futurísticas, que remetem ao porvir, e aqueles outros que se vinculam às resistências ao “novo” ambicionado – que são fruto da imensa riqueza histórica, cultural e arqueológica do local. Demonstrando haver, conforme exposto por Lima (2013, p. 158):

[...] uma tentativa de enquadramento (por meio do ensino de diretrizes que fixam as orientações a serem seguidas) e de “construção de uma imagem ‘asséptica’ e certinha da cidade [...], com o fito de atrair investimentos e turistas”, além de toda uma opinião pública, que está por trás do marketing urbano e da cidade enquanto uma mercadoria que traz o mesmo problema de qualquer outra propaganda enganosa, onde são exageradas as qualidades do produto comercializado e seus possíveis defeitos são escamoteados [...]. No entanto, não estamos tratando de um produto ou de uma mercadoria que fique exposta em uma prateleira, mas sim da cidade enquanto um complexo sócio-espacial e, mais especificamente, de uma realidade onde os sujeitos foram historicamente escanteados. O discurso crítico expõe uma comparação das expectativas postas sobre a Zona Portuária, que são comparadas com o padrão Barra da Tijuca, onde as próprias escolhas geográficas de onde cada novo equipamento ou construção vai se inserir não apenas desfavorecem, como também atropelam os espaços de resistência.

Um exemplo abordado por Lima (2013) foi à elaboração de um *croqui* para divulgação do Porto Vida Residencial (Figura 01), que invisibiliza agentes sociais subalternizados, considerados indesejáveis à promoção imobiliária almejada. Com o slogan “Tudo gira em torno do Centro. E agora você vai poder morar lá.”, o *croqui* altera propositalmente as distâncias

geográficas, fazendo com que tudo parecesse realmente próximo, mostra uma paisagem plana e vazia de gente, e ignora a presença dos Morros da Conceição, da Providência e do Pinto, uma vez que as favelas desvalorizariam a área no mercado imobiliário. Na esquerda, a presença de áreas verdes, de diversas edificações verticalizadas representariam “[...] um espaço teoricamente “perfeito” para a família, de acordo com os conceitos advindos do status social extremamente elevado que se quer atingir para compor os novos moradores locais” (LIMA, 2013, p. 113).

Figura 01: Croqui ilustrativo de localização sem escala do Porto Vida Residencial



Fonte: Elaboração própria a partir do Porto Maravilha.

Um olhar mais acurado nos remeterá a enxergar que, realmente, nem tudo são flores. Em junho de 2018, a empresa contratada para fazer serviços básicos de limpeza e restauração da área, a Concessionária Novo Rio, deixou a gestão por falta de repasses, diante das dificuldades encontradas pela Caixa Econômica Federal de transformar os bens ativos em dinheiro, declarando (pela terceira vez) iliquidez do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, responsável pelos pagamentos do consórcio (O GLOBO, 27/06/2018). O resultado foi a falta de manutenção, detectada na face mais exterior pelas lixeiras lotadas, o acúmulo de lixo no chão, a falta de conservação dos jardins e das tampas de bueiros quebradas em pleno Boulevard Olímpico, incluindo os arredores da pira olímpica. Em pouquíssimo tempo, mais precisamente dois anos após as Olimpíadas, os sinais de deterioração assustam.

Raízes da cultura negra: entre o confronto e a resistência

Vemos que o buraco é ainda mais fundo quando algumas das concessões aos movimentos de resistência – cristalizados na ação das associações de moradores dos bairros do Porto Maravilha e do Instituto dos Pretos Novos (IPN) –, que poderiam ser sinônimos de importantes ganhos para o movimento negro e o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no sentido da valorização da memória e da identidade locais, soam meramente como ações cosméticas diante das perdas e embates maiores que os acompanham.

Contudo, vale ressaltar as lutas a favor da escavação do Cemitério dos Pretos Novos (O GLOBO, 29/06/2018), importante sítio histórico e arqueológico, e pela criação, em 2011, do Circuito Histórico e Arqueológico de Celebração da Herança Africana e institucionalização, em 2018, do Circuito Histórico e Arqueológico da Pequena África, “[...] abrangendo áreas da Região Portuária e Centro Histórico do Município do Rio de Janeiro e demais caminhos da Diáspora Africana pelo Estado” (Lei nº 8.105, de 20 de setembro de 2018).

O IPN, que abriga o Cemitério com mesmo nome, e carrega uma missão primordial na pesquisa e preservação do patrimônio material e imaterial africano e afro-brasileiro, valorizando a memória e identidade cultural brasileira em Diáspora¹⁶, integra tal Circuito. No entanto, esse também chamado de Museu Memorial, criado em 2005, passou por sérias ameaças de fechamento de suas portas, diante do corte dos repasses de verbas que eram feitos trimestralmente pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP), órgão criado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, após análise do orçamento disponível para 2017 e 2018. Enquanto estratégia de sobrevivência chegou a lançar cursos para arrecadar verbas com as taxas de inscrição e converter os recursos em aquisição de materiais de limpeza (O GLOBO, 04/05/2018), além de mobilizar campanhas para arrecadação de fundos, por meio de doações – ainda que enfrentando o obstáculo de “[...] uma lei obscura que impede o uso de financiamento externo para pagar contas como os custos de água e luz do museu”, conforme sinalizou o portal *Rio On Watch*, em 17/05/2017.

Recordamos ainda o fim a que foi levado o Museu Histórico Nacional, com um acervo de cerca de 20 milhões de itens, cujas chamadas do incêndio denunciaram a falta de verbas e o descaso do poder público com a manutenção de importante patrimônio, levantando o alarde para a situação tão diametralmente oposta, em comparação com o Museu do Amanhã, por exemplo. Este capturou, inclusive, R\$ 112,3 milhões que originalmente estavam destinados às obras de melhoria de infraestrutura em uma das favelas presentes na Zona Portuária, o Morro do Pinto (ESTADÃO, 26/04/2017).

Outra referência que merece atenção é o fato de a Zona Portuária ser considerada como berço das escolas de samba e do nascimento do partido alto – partes da identidade cultural do país. A segregação induzida sob a forma de um processo de favelização, daqueles deixados à revelia da atenção do poder público e sem condições de manter-se distantes dos locais de trabalho:

[...] resultou não apenas em uma nova forma de ocupação informal do solo urbano, mas também na criação de novas formas de vínculos identitários com o lugar vivido por parte de seus moradores, isso também não agradava às classes que eram social e economicamente dominantes, que se incomodavam com as práticas culturais oriundas dos morros e arredores, e até as restringiam (não só contrários às práticas religiosas, como também a manifestações como a capoeira e o samba). (THIESEN et al., 2009, p. 33).

16 Disponível em: <http://pretosnovos.com.br/>

Constata-se dessa forma a segregação da população que se inicia com o enfraquecimento de todos os laços culturais e afetivos em relação ao espaço, no qual o processo de subcidadania é acompanhado da falta de direitos, mantendo assim as pessoas reféns da especulação e da segregação sócio-espacial.

É de se imaginar também o quanto essa população sócio-espacialmente segregada ficou completamente à margem dos processos decisórios e de escuta, configurando-se enquanto agentes sociais forçados a se submeterem, mas não menos resistentes¹⁷ às propostas de “renovação urbana” (LIMA, 2013, p. 32).

A escola de samba Vizinha Faladeira, conhecida como a “pioneira do samba”, a despeito de toda a sua importância para a cultura popular brasileira, recebeu, em 2011, ordens de despejo de sua agremiação, passando por processos de desterritorialização e de reassentamento provisório (em um local bastante estratégico, por sinal – ao lado da Cidade do Samba). Chegou a ser rebaixada ao status de bloco carnavalesco e, finalmente, em 2016 conseguiu um espaço que parecia ser definitivo, em outra área menos visada do Porto Maravilha.

Mesmo durante um significativo tempo desaparelhado, sem o prestígio de seus primórdios nos anos de 1930, sem recursos e perdendo seu espaço físico próprio, a Vizinha Faladeira foi recolocando-se e ainda é um importante patrimônio cultural da Zona Portuária – o que se confirmava com o título do enredo escolhido para 2009, “A sereia disse que na memória da Zona Portuária a Vizinha Faladeira faz parte dessa história”, que contava a história do Cais do Porto desde a chegada dos escravos até a criação da Cidade do Samba, englobando os bairros da Saúde, Santo Cristo e Gamboa (ALMEIDA, 2008). Ainda que tenham substituído aquele por outro enredo, denominado “A luz da vida jamais se extinguirá”, destacamos duas letras marcantes que resgatam a força da identidade e o passado da área, além do protagonismo do Morro da Providência (Figura 02).

17 Os próprios cultos afro-brasileiros constituíram tradições e continham o lamento e a revolta dos negros, cujas manifestações religiosas, que se davam tanto nas ruas quanto nos terreiros, foram violentamente reprimidas pelas autoridades policiais e amplamente rejeitadas pelo que alguns autores expressam como “medo branco”. De acordo com DUARTE (2010, p. 16), “marginalizadas da esfera política, impossibilitadas de expressarem seus anseios e sua visão de mundo, as classes subalternas criaram um universo autônomo de cultura”. As danças, os ritmos e os instrumentos negros eram apreendidos pelo critério da falta, como “rudes” e “bárbaros”, demonstrando que “havia algo no gosto popular que não estava de acordo com o senso estético de parte das elites” (REIS, 2002). Interessante é pensar na letra do samba “Batuque na cozinha sinhá num quer, por causa do batuque eu queimei o pé [...]”, de autoria de Martinho da Vila, representando a repressão sofrida pelos negros por suas práticas culturais.

Figura 02: Sambas-enredo da Vizinha Faladeira

<p>Enredo de 1991: <i>Eu sou o samba</i> Compositores: Neném, Pintado e Paco A história conta Nos guetos e senzalas eu surgi Fui escravo fui guerreiro No Quilombo dos Palmares Eu sou partidário de Zumbi (eu sou) Eu sou o samba Que Donga “pelo telefone” cantou Eu sou o samba Sou alegria Sou amor Eu sou o samba velho amigo da Vizinha Hoje aqui sou seu enredo (<i>bis</i>) Eu sou dela e ela é minha (paixão) Na velha Saúde Propriamente na Pedra do Sal Conhecendo outras culturas Ali ganhei postura Na radiofonia nacional Livre das perseguições Usei “fraque e gravatinha” Nos cassinos e salões (social) Tia Ciata, João da Baiana Pixinguinha, Ismael e Sinhô Mas foi com Ary Barroso E a Pequena Notável Que eu ganhei fama no exterior Trazei vossos pandeiros, trazei Pra vir sambar (<i>bis</i>) Com as escolas de samba outra vez</p>	<p>Enredo de 1998: <i>Cem anos de existência: tome Providência</i> Compositores: Regina Lira, Ivone Lira e Juruna da Mangueira Favela Pedaco do mundo colorido Sua historia tem sentido Berço de bambas e canções Favela Você pode contemplar (contemplar) Como e lindo o visual Do alto do morro O meu Rio Tropical E a pioneira faz seu carnaval Cem anos de existência Providencia vem cantar E tocar na consciência Da política A arte descobriu os seus valores Favela dos meus amores Cultura popular Ate na telinha brilhou Foi cenário e virou texto Que a revista figurou De bem com a vida A Vizinha vem mostrar Belas arquiteturas, orgulho do lugar Descendo o morro E beleza e essência E a força de um povo Tomem Providências</p>
--	---

Fonte: SILVA, F. 2008.

O discurso oficial promovido pela Prefeitura do Rio utiliza-se da justificativa de valorização cultural como um meio de fazer da área central, sobretudo no perímetro do Porto Maravilha, um espaço que não tenha “vida” somente de dia, em horário comercial. Apresenta a “revitalização” como o meio eficaz para que haja pessoas transitando e interagindo naquele espaço. O discurso inicial exaltava a existência das agremiações e blocos carnavalescos como uma riqueza cultural a ser estimulada, mas o que se percebeu ao longo das execuções da obra do Porto Maravilha foi o claro enfraquecimento e desestímulo dos órgãos públicos em relação a essas importantes manifestações artísticas, em especial ao bloco “Escravos da Mauá”.

Esse e outras ações culturais perderam apoio logístico da Prefeitura para os seus encontros semanais, trazendo a perda de vitalidade da Zona Portuária, como também a perda de espaços que antes serviam ao lazer, na confluência de encontros nos espaços públicos, onde a espontaneidade era latente (LIMA, 2013). Por exemplo, como observamos no discurso:

[...] É... Com algumas áreas que nós tínhamos de lazer e hoje não temos, eu vou te dar como exemplo: o Largo da Prainha que é um local histórico, nós ali tínhamos há anos um bloco, né, que eram os Escravos da Mauá, nós não vamos mais poder tê-los, foi proibido, porque eles fizeram uma praça, botaram umas pedrinhas, então não vai mais poder haver evento. (Entrevista com liderança da Associação de Moradores e Amigos do Morro da Conceição [AMAMCO], realizada em maio de 2013).

Ao que tudo indica, a “revitalização” do espaço trazendo “vida” e movimento, inclusive cultural, não teve todo o sucesso almejado – ou não no sentido da valorização do que já era peculiar e marcante naquele espaço. Enquanto isso, o advento do “novo” e o imperativo de engrandecimento do Porto Maravilha por parte dos discursos oficiais resultaram, no entanto, na criação de um novo bloco por parte de pessoas que estão diretamente ou indiretamente ligadas ao projeto, o “Maravilhas do Porto” – nome emblemático para reverenciar o projeto de “revitalização”.

[...] É que nós também temos um bloco, criamos um bloco na região, depois vou te dar um convite do bloco. Teve lançamento do bloco no sábado. O nosso bloco ensina a sambar e ensina a batucar, entendeu? Então as mulheres vão pra lá, tem uma menina que ensina direitinho as meninas a sambar. Porque tem gente que tem vontade, mas não sabe, vai pra quadra, mas não sabe. E ela tem uma paciência de Jó, eu fico olhando... E tem um pessoal que ensina os instrumentos. (Entrevista com Rogério Riscado, Diretor de Desenvolvimento Social e Econômico da CDURP, realizada em 15/01/2013).

Há que se pensar se a necessidade de “ensinar a sambar e a batucar” não contradiz os próprios fatos de que o samba tenha nascido ali, assim como os batuques, tão marcados e marcantes no local – não carecendo, portanto, de nenhum outsider que ignore os lugares de fala e de vivência dos agentes sociais locais. Contudo não problematizaremos a questão de uma possível reprodução do que entendemos por uma colonialidade do saber, que é também uma colonialidade do poder, das relações de poder que vão se impor entre os envolvidos. O discurso dos executivos e trabalhadores envolvidos no processo de transformação da Zona Portuária na tentativa absurda de criarem um aprofundamento de “laços com os moradores, trabalhadores e tradicionais, a partir de um [artificial] bloco carnavalesco da área” (de acordo com a página oficial do bloco na rede social Facebook, *grifos da autora*).

O próprio discurso veiculado pela letra do bloco Maravilhas do Porto, fundado em 1º de julho de 2012, quando da conclusão das obras da Fase 1 do Porto Maravilha, e inaugurado no ano seguinte, trazia versos que se confrontavam com a percepção local, com uma intencionalidade muito clara de reforçar no imaginário popular daqueles que entoariam seu samba as afirmativas e os chavões que se desejavam ser ressoados, inclusive ressaltando os jargões deliberados como slogans da Prefeitura do Rio de Janeiro (“Somos um Rio”):

Samba 2013

Abram alas / Somos um Rio de paz / Tem cultura / Na beira do cais
Maravilha
Que maravilha de Porto / Maravilhoso lugar / Estou ancorado na proa
Santo Cristo, Gamboa / Saúde, Praça Mauá
Revitalizar / A nossa região / Zona Portuária / Área de exportação
O cais do Valongo / Recebendo a embarcação
Cidade Maravilhosa / A Deusa do Amor / O santuário / Que Deus abençoou

(Letra: Mestre Birinha)

A superficialidade dos versos encomendados – ainda que partam das mãos de um importante compositor – contrasta fortemente com o grito dos grupos excluídos, de onde ecoavam outras vozes e versos, ainda que em meio às tentativas de silenciamento, vindos da dor de quem sentia na pele, no dia a dia, os gargalos dessa “revitalização”, como os destacados a seguir, sob o título de “*Manhattan Brasileira*”, de autoria de Fabio Prestes em forma de rap (DIP, 2012):

Ninguém aqui respeita o que eu posso sentir
A dor não tem voz, nos obrigam a partir
E se você tem coração então pense um momento
Com seu filho no colo cai tijolo e cimento
Fecharam os olhos para a área existente
A cultura local sendo expulsa do presente
Isso aqui não é comédia, é muita tristeza
A história soterrada por muitas empresas
Olha a sujeira que está acontecendo
A Manhattan Brasileira do seu bolso crescendo
Sendo ótimo lugar para especulação
Com grandes eventos atraindo a multidão
Esse é o Rio de Janeiro com mais de um exemplo
A Zona Portuária, a locação do momento
Passa o Pereira Passos, passa o Paes
No Porto Maravilha é remoção demais
Escrevem nas casas SMH
A tinta nazista que vai te marcar
Dizem que vão fazer o seu cadastro
Dias depois derrubam seu barraco
Espera um instante, ali vem o meu valor
Trouxeram a grana com muito amor
Um cheque social de 400 reais
O que fazer com isso, Eduardo Paes?
O aluguel aqui não para de aumentar
O povo brasileiro não tem pra onde morar
Grandes construções em paralisia
E o mosquito da dengue com direito a moradia
Vejam só a tamanha calamidade
O balcão de negócios que virou essa cidade
Copa, Olimpíadas, filmagens de Hollywood
Sem dinheiro pro bombeiro, pra educação e pra saúde
Tem bueiro estourando, cuidado ao caminhar
O salto em distância começou a funcionar
O jogo já existe e é fétido o valor
A natureza do Rio revela a sua dor
Leva bem rápido feito sua ganância
Olha o que a água tem deixado debaixo da lembrança!
E a avalanche continua com o falso progresso
Quando pensa em destruir eu construo meus versos

(Letra: Fábio Prestes)

A música, segundo seu compositor, resultou de pesquisa, relatos dos moradores e também do que ele sente, vê e busca: em suas palavras, “são sentimentos, percepções, indignação e justiça por estar próximo a todas essas remoções e despejos que vêm acontecendo”. Um discurso denunciativo dos reveses da “revitalização”, que propagandeia uma ideologia do progresso, fazendo da cidade uma plataforma de negócios e um canteiro de obras para novas construções.

Movimentos e ativismos sociais de luta pela moradia

A despeito da expectativa de adensar a ocupação do Porto Maravilha, parte da população habitante foi expropriada de suas moradias: os tratores passaram por cima de suas histórias, com indenizações irrisórias ou alugueis sociais considerados vergonhosos, abaixo dos valores de mercado, o que acaba por conduzir a processos de periferização. Por conta da valorização do espaço e da especulação imobiliária inerente, já há um sistema de desvínculos¹⁸, que tenta desfazer, de forma impositiva, tudo o que liga as pessoas àquele espaço.

Faulhaber et al. (2015) apresentam relatos e fotografias marcantes da desterritorialização de determinados grupos sociais fortemente consolidados naquela área, que podem ser traduzidas também como uma forma de “deslugarização”, por meio de estratégias de desenraizamento traumático com uso de poder coercitivo, de um lado, ou de reforço de identidades como forma de resistência, de outro. Soma-se a isso a (re)territorialização a partir de novos grupos, compostos, além dos investidores atraídos pelas promessas de crescimento e valorização da Zona Portuária, por agentes policiais que, munidos de um discurso disciplinador, transformam-se em agentes “civilizadores” (OLIVEIRA et al., 2017) a partir da instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Segundo Vainer et al. (2016), “[...] como parte da campanha sistêmica para domar as favelas [...], houve crescentes pressões para desencorajar práticas culturais próprias dos moradores – tal como o funk – [...], tornando sua prática ilegal em muitas favelas controladas pelas UPPs”. Como o funk apresenta-se como uma expressão popular de festas principalmente associadas aos residentes pobres e negros das favelas, compreendida como parte integrante da diversidade cultural da cidade, soa como um equívoco, conforme Juca Ferreira, ex-Ministro da Cultura, criminalizar ações culturais e manifestações da juventude da periferia (Portal Aprendiz UOL, 15/05/2013).

18 Um sistema de desvínculos, numa acepção feita por Eduardo Galeano (2002, p. 65), é também estabelecido “[...] para que os calados não façam perguntas, para que os opinados não se transformem em opinadores. Para que não se juntem os solitários, nem a alma junte seus pedaços. O sistema divorcia a emoção do pensamento como divorcia a vida íntima da vida pública, o passado do presente. Se o passado não tem nada para dizer ao presente, a história pode permanecer adormecida, sem incomodar, no guarda-roupa onde o sistema guarda seus velhos disfarces. O sistema esvazia nossa memória, ou enche a nossa memória de lixo, e assim nos ensina a repetir a história em vez de fazê-la. As tragédias se repetem como farsas, anunciava a célebre profecia. Mas entre nós é pior: as tragédias se repetem como tragédias”.

Outra forma de criminalização colocada em prática deu-se sobre o espaço das ocupações de sem-teto localizadas na Zona Portuária (Chiquinha Gonzaga¹⁹, Zumbi dos Palmares²⁰, Quilombo das Guerreiras,²¹ Flor do Asfalto²², Casarão Azul²³, dentre outras) e seus militantes. Através do uso da designação “invasão” e pelo discurso hegemônico, determinou-se o imperativo da “ordem” e do despejo. Em contraposição, os grupos excluídos estabelecem “ocupação” como forma de subversão da ordem vigente ou pretendida.

Algumas dessas ocupações promoveram a criação de bibliotecas, com a arrecadação de doações de livros, espaços de estudo, onde crianças e adolescentes recebiam aulas de reforço escolar através de apoiadores dos movimentos sociais, além de organizarem campeonatos esportivos (como a Copa Popular, promovida pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas, em uma data extremamente simbólica para o Brasil, na abertura da Copa das Confederações, em 15/06/2013), além da exibição de filmes, exposições artísticas e realização de diversas oficinas. No Morro da Providência, destacamos também espaços de criação, arte e cursos diversos, como a Casa Amarela, e a organização de um pré-vestibular social, mobilizando estudantes e professores voluntários. Tudo isso carrega significados de resistência cultural e manutenção de suas existências, o que Porto-Gonçalves (2006, p. 47) denomina como formas de “r-existências”: “[...] mais do que resistência, o que se tem é R-Existência posto que não se reage, simplesmente a ação alheia, mas, sim, que algo pré-existe e é a partir dessa existência que se R-Existe. Existo, logo resisto. R-Existo”.

A depender das lentes colocadas sobre os olhares, por um lado enxerga-se claramente que as reestruturações e refuncionalizações de imóveis há tempos abandonados sejam promovidas com o fim de dar uma função social a tais propriedades – muitas delas sendo,

19 A ocupação Chiquinha Gonzaga, mesmo após algumas vitórias de concessão do direito de uso, hoje sofre denúncias a respeito de ter se tornado uma boca de fumo, com a presença de traficantes de drogas que extorquem moradores com ameaças, mesmo com carros da polícia situados logo à frente do prédio (O Globo, 14/05/2018).

20 A ocupação Zumbi dos Palmares sofreu um processo de remoção gradual, onde paulatinamente as famílias foram saindo por negociarem individualmente com a Prefeitura, frente a uma fragmentação do seu coletivo, chegando à opção por aluguel social, indenização ou por entrarem no programa Minha Casa, Minha Vida, onde seriam realocados para o bairro de Cosmos, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Processo ocorrido com discordâncias, insatisfações, resistências e negligências, não atendendo a todos os moradores da forma adequada nem pagando um valor digno, que os tornasse capazes de se manterem e sobreviverem localizados na Área Central da cidade ou em sua proximidade – ponto crucial na luta de muitos dos sem-teto. Os últimos moradores saíram do prédio em fevereiro de 2011 (LIMA, 2013), que continua até o final de 2018 sem nenhum tipo de uso (dados obtidos em campo).

21 A ocupação Quilombo das Guerreiras existiu e resistiu de 2006 a 2013, quando foi removida para abrir espaço às Trump Towers. Sendo a organização mais horizontalizada e autogestionária que conhecemos, em Lima (2010) há um mini Censo demográfico, demonstrando não somente a composição, como também as motivações que fizeram com que os sem-teto escolhessem e permanecessem ali e as transformações que aquele espaço suscitou em suas vidas.

22 A Flor do Asfalto era uma ocupação punk, que foi despejada no final de 2011 (dados obtidos em campo).

23 A ocupação Casarão Azul, em um sobrado antigo que fica no traçado do VLT, foi removida em 2009 por ocasião das obras de “revitalização”, conforme o Portal EcoDebate, em 27/07/2016.

inclusive, imóveis públicos da União, na Zona Portuária do Rio de Janeiro –, contribuindo, ainda para a redução do déficit habitacional (FAULHABER et al., 2015). Por outro lado, há um discurso de rejeição muito forte quanto a tal tipo de revitalização, e aqui falamos sem aspas, por efetivamente dar uma nova vida a espaços outrora mortos, de baixo para cima.

A “revitalização” que se organiza, com a coalizão de forças orquestradas por grupos hegemônicos, de cima para baixo, por meio de relações de poder verticalizadas, ignora a arte da negociação, a apreciação do debate, e, de forma autoritária, foi expulsando os que têm direito àquele espaço (por ocuparem-no historicamente), reeditando práticas de “higienização social”, como outrora praticadas; com o objetivo de tornar o Porto Maravilha “atraente” ao investimento do grande capital, às corporações financeiras, às empresas transnacionais, aos outsiders, à ação de promotores imobiliários e empurrando para longe quem precisa permanecer ali (dada a precarização social, as dificuldades na mobilidade urbana e a necessidade de estar mais próximo aos locais de trabalho, além dos próprios vínculos históricos com o local), conforme expusemos em Lima (2013) e replicamos nas duas falas a seguir:

Pra mim, revitalização urbana hoje é exatamente isso: despejar pessoas de suas casas. Porque você pode revitalizar sem tirar as pessoas das casas delas, você pode melhorar as calçadas, você pode melhorar os esgotos, o saneamento, você pode melhorar... plantar árvores, você pode pintar as casas das pessoas, pintar as fachadas desse monte de prédio, reformar os prédios que tão aí caindo aos pedaços e botar as pessoas pra morar, pessoas de baixa renda pra pagar um pouquinho menos. Revitalizar pra mim era trazer pessoas pro centro da cidade, povoar o centro da cidade, e não pegar elas, expulsar elas das casas delas, pra passar um bondinho em cima da casa delas... Isso é revitalização? Pra mim, não é. Pra mim a revitalização aqui é a desculpa que o governo tá tendo pra vender, pra aumentar o valor do metro quadrado aqui na zona portuária, entendeu? (Entrevista realizada com ativista e moradora da Ocupação Quilombo das Guerreiras, em maio de 2013.)

[O projeto de “revitalização”] não é um mau processo, sendo que, como moradora, eu não me sinto totalmente beneficiada. Não só eu, como a maioria dos moradores. Porque com essa revitalização veio a exploração imobiliária... Pra quem vive de aluguel aqui é um sufoco! (Entrevista com moradora em cargo de liderança comunitária na AMAMCO, realizada em junho de 2013.)

Outra fala durante uma exposição no Seminário “Moradia é Central”, realizado no auditório da Caixa Econômica Federal no dia 16/06/2009, exposta por uma ex-moradora da ocupação Quilombo das Guerreiras reforça a identidade sócio-espacial que precisa ser considerada nas intervenções sobre aquele espaço, as marcas imateriais e os vínculos que se estabelecem pelos agentes sociais que ali habitam, trabalham, estudam, vivem e participam também da produção do espaço urbano.

Quando ocupamos um prédio não é para barganhar, pra ganhar uma casinha depois em Sepetiba... Mas é para morar! [...] A gente não troca aquele espaço por nenhum, né Cris?! A gente tem o sonho de ficar ali. [...] A gente que vem restaurando, a gente que vem limpando... [...] É um espaço que a gente quer ficar [...] É nesse coletivo que a gente quer viver. [...] A gente entrou pra edificar um lugar de qualidade. [...] Eu acho que isso é dar função social. [...] A gente vai brigar pra ficar ali, porque vai ficar muito bom [com a revitalização!] [risos] [...]. (Ângela Moraes, ex-moradora do Ocupação Quilombo das Guerreiras, durante uma exposição no Seminário “Moradia é Central”, realizado no auditório da Caixa Econômica Federal em 16/06/2009.)

Sintetizando as transformações fomentadas, em um misto de sentimentos, desejos e sonhos que são desenvolvidos junto ao lugar de moradia e ao próprio modo de viver coletivamente na ocupação, tais palavras demarcam que as conquistas sociais não devem ser manipuláveis, com ofertas que contribuam para um reforço da separação de usos na cidade e, sobretudo, para uma acentuação da segregação sócio-espacial, empurrando para longe uma parcela da população que está enraizada na Zona Portuária e que não quer ser continuamente excluída dos discursos e das práticas consonantes.

Considerações finais

Os problemas relacionados a uma revitalização forçada da região portuária do Rio de Janeiro, como vimos, não estão contidos apenas nos efeitos, desdobramentos e consequências, mas também no próprio processo em si, que incita diversas indagações. Como pasteurizar uma paisagem por meio de prédios corporativos, salas comerciais, lojas, hotéis de grandes redes e shoppings centers com torres espelhadas (como é o caso do Complexo Comercial Porto Atlântico), se ela é tão marcada pelos tempos do Rio Antigo, com suas construções, ruas e símbolos cristalizados, em nome de um imperativo do “novo”? Como ignorar o peso da história, da memória, das identidades e dos valores culturais formados ao longo do tempo? Como negligenciar os mais pobres, que não só compõem a maior parcela da população nas cidades brasileiras, como também são a maioria dos que integram a Zona Portuária do Rio de Janeiro, continuamente segregados e estigmatizados de forma sócio-espacial? Moradores de favelas, de casas de cômodo, de quitinetes, de ocupações de sem-teto, trabalhadores de bares, restaurantes, cabeleireiros, lojas de rua, camelôs fazem parte de uma composição diversificada de hiperprecarizados, cujas respostas específicas têm vinculação com as numerosas imagens e atitudes adquiridas em seu ambiente próximo, no curso da sua vida diária (TUAN, 1980).

Constatamos a existência de muito mais dissensos do que os supostos consensos propagandeados por meio dos discursos oficiais que promovem um “marketing urbano” para a “população”, sobretudo para a classe média, difundindo a ideia de que é possível e necessário “limpar” a cidade, começando por sua área central, através de uma busca por expelir os pobres urbanos e a informalidade, bem como suas formas de expressão materiais e imateriais.

Qual desenvolvimento pode, portanto, ser alcançado quando a iniciativa pública e privada selecionam estratos da sociedade para serem absorvidos e beneficiados pelos empreendimentos de uma “revitalização”?

A falta de diálogo e de uma leitura integrada da cidade, a partir de seus múltiplos agentes e territorialidades, nos leva a relacionar tais práticas seletivas com o que Massey (2008) fala sobre o *discurso político arrogante* imanente à mentalidade e à realidade que experimentamos, a qual é marcada por uma imaginação geográfica que ignora as necessárias rupturas e desigualdades e as exclusões das quais depende o sucesso de prosseguimento, em nossa realidade, do próprio projeto de “revitalização”:

No Sul é esta compreensão do espaço do futuro (como espaço comercial global sem limites) que permite a imposição de programas de ajustamento estrutural e seus substitutos. É esta compreensão da inevitabilidade dessa forma de globalização que torna legítima a imposição de políticas voltadas para a exportação na economia de um país a outro, a priorização das exportações sobre a produção para consumo local. É este discurso, desta forma específica de globalização, que é um importante componente da contínua legitimação da visão de que há um modelo específico de “desenvolvimento”, um caminho para uma forma de “modernização”. (MASSEY, 2008, p. 128).

Porto-Gonçalves (2017, p. 16) destaca que “[...] o Progresso, a Civilização ou o Desenvolvimento sempre vêm de fora, na verdade, vêm-nos (des)envolver com suas missões. Talvez tenhamos que prestar atenção ao fato que desenvolver também pode ser entendido como (des)-envolver, como quebrar o envolvimento do outro [...]”. Tal ruptura representa uma quebra de autonomia, que é porosa, possuindo aberturas para relacionar-se com o outro, que é sempre necessário, por meio de uma interculturalidade. Conforme enfatiza Habermas (1990), não se pode alcançar um genuíno consenso sem que os participantes de um processo de discussão e deliberação participem livremente. Liberdade de pensamento, proposição e ação, definitivamente, não tem sido estimulada nem incentivada pelos planejadores, executores e gestores do Porto Maravilha, empenhados em, no máximo, “vender” suas ideias e projeções como legitimamente oportunas e positivas, sem problematizarem *a que e a quem* elas servirão.

Os saberes, a cultura e os conhecimentos locais não podem ser cooptados, mas deveriam ser priorizados em esforços de cooperação e construção coletiva de um projeto que contribua à desestigmatização não somente dos bairros situados no Porto Maravilha, como também dos grupos sociais que ali habitam, trabalham e perpetuam suas raízes. Os fins de qualquer mudança pretendida devem ser atrelados a cada universo social e cultural, sendo, portanto, plurais, variáveis e sem uma data pré-determinada nem um “estágio final”, em prol da indução de uma retórica de desenvolvimento territorial.

Referências

CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro). **Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio: Uso e ocupação do solo urbano**. 2009.

DIP, A. Manhattan Brasileira. In: Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo. **Pública**. 2012. 10 maio 2012. Disponível em: <https://apublica.org/2012/05/manhattan-brasileira/>.

EBC. Rio recebe em 2020 o Museu da História e Cultura Afro-brasileira. In: Agência Brasil. **EBC**. 26 nov. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/rio-recebe-museu-da-historia-e-cultura-afro-brasileira>.

ECODEBATE. As expulsões olímpicas deixaram um legado difícil de esconder. In: Portal Eco-Debate. **EcoDebate**. 26 jul. 2016. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2016/07/27/as-expulsoes-olimpicas-deixaram-um-legado-dificil-de-esconder/>

ÉPOCA NEGÓCIOS. Cais do Valongo recebe título de Patrimônio Mundial da Unesco. In: Época Negócios – Editora Globo S/A. **Época Negócios**. 23 nov. 2018. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/11/cais-do-valongo-recebe-titulo-de-patrimonio-mundial-da-unesco.html>.

ESTADÃO. Dinheiro de obra em favela foi para Museu do Amanhã. In: Estadão – Grupo Estado. **Estadão**. 26 abr. 2017. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,dinheiro-de-obra-em-favela-foi-para-museu-do-amanha,70001752056>.

EXTRA. Empresas começam a desembarcar no Porto Maravilha. In: Extra – Editora Globo S/A. **Extra**. 18 nov. 2018. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/economia/empresas-comecam-desembarcar-no-porto-maravilha-23242469.html>.

FAULHABER, L. AZEVEDO, L. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2015. 124 p.

GALEANO, E. **O livro dos abraços**. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002. 270 p.

HABERMAS, J. Discourse Ethics: Notes on Philosophical Justification. In: HABERMAS, J. **Moral Consciousness and Communicative Action**. Cambridge (MA): MIT Press, 1990.

LIMA, A. “O que mudou na sua vida?”: Traçando um perfil sócio-espacial da ocupação de sem-teto Quilombo das Guerreiras (Rio de Janeiro) como subsídio para a avaliação da eficácia do squatting como estratégia de luta. 2010. **Monografia (Curso de Geografia)** – UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

LIMA, A. **Dilemas e contradições da “revitalização” de áreas centrais e zonas portuárias: Uma análise à luz dos diferentes agentes produtores do espaço urbano na Zona Portuária do Rio de Janeiro**. 2013. 224 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – PPGG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MASSEY, D. **Pelo espaço**: Uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 314 p.

O DIÁRIO CARIOCA. Paradas do VLT ganham nomes em homenagem à herança africana na cultura carioca. In: Redação do Diário Carioca. **O Diário Carioca**. 11 dez. 2018. Disponível em: <https://diariocarioca.com/paradas-do-vlt-ganham-nomes-em-homenagem-a-heranca-africana-na-cultura-carioca/?amp=1>.

O GLOBO. ‘London Eye’ do Porto Maravilha já tem cronograma de instalação. In: Agência O Globo. **O Globo**. 23 ago. 2018. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/london-eye-do-porto-maravilha-ja-tem-cronograma-de-instalacao.html>.

O GLOBO. Museu do Amanhã, no Rio, é premiado com o Oscar dos museus. In: Agência O Globo. **O Globo**. 28 set. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/09/28/museu-do-amanha-no-rio-e-premiado-com-o-oscar-dos-museus.ghtml>.

O GLOBO. Sem dinheiro para manutenção, Instituto dos Pretos Novos lança curso para arrecadar material de limpeza. In: Agência O Globo. **O Globo**. 4 maio 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/sem-dinheiro-para-manutencao-instituto-dos-pretos-novos-lanca-curso-para-arrecadar-material-de-limpeza-22645563>.

O GLOBO. Após pedidos, cemitério de pretos novos não será escavado no Largo de Santa Rita. In: Agência O Globo. **O Globo**. 28 ago. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/apos-pedidos-cemiterio-de-pretos-novos-nao-sera-escavado-no-largo-de-santa-rita-23016850>.

O GLOBO. Concessionária deixa gestão do Porto Maravilha, que sofre com falta de manutenção. In: Agência O Globo. **O Globo**. 27 jun. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/concessionaria-deixa-gestao-do-porto-maravilha-que-sofre-sem-manutencao-22826379>.

O GLOBO. Prédio próximo ao Comando Militar do Leste, Centro do Rio, é usado como ‘boca de fumo’. In: Agência O Globo. **O Globo**. 14 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/predio-proximo-ao-comando-militar-do-leste-centro-do-rio-e-usado-como-boca-de-fumo.ghtml>.

OLIVEIRA, F.; SANCHEZ, F.; TANAKA, G., MONTEIRO, P. **Planejamento e Conflitos Urbanos: Experiências de Luta**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. 418 p.

PORTO-GONÇALVES, C. De Saberes e de Territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana. **Revista GEOgrafia**, Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF, v. 8, n. 16, p. 41-55, 2006.

PORTO-GONÇALVES, C. De utopias e de *topoi*: espaço e poder em questão (perspectivas desde algumas experiências de lutas sociais na América Latina/Abya Yala). **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 10-58, 2017.

PORTAL APRENDIZ UOL. **Juca Ferreira**: associar funk à marginalidade é um equívoco,

In: Portal Aprendiz. **UOL**. 15 mar. 2013. Disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/arquivo/2013/05/15/para-secretario-de-cultura-de-sp-%E2%80%9Cassociar-funk-e-hip-hop-a-marginalidade-e-um-equivoco%E2%80%9D/>.

RELPH, E. **Place and placelessness**. London: Pilon, 1976.

REIS, L. **Modernidade com mandinga: Samba e política no Rio de Janeiro da Primeira República**. 2002.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei 8.105/18** | Lei nº 8.105 de 20 de setembro de 2018. Rio de Janeiro: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 101, de 23/11/2009**. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2009.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei 5125/09** | Lei nº 5125 de 14 de dezembro de 2009. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2009.

RIO ON WATCH. Institutos Pretos Novos: batalha para continuar “dizendo o indizível” essa Semana do Museu. In: RioOnWatch. **Comunidades Catalisadoras**. 17 maio 2017. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=25701>.

SILVA, F. **Vizinha já tem enredo para 2009**. Publicado em 11/10/2008. Disponível em: <http://www.galeriadosamba.com.br/noticias/vizinha-faladeira-tambem-definiu-seu-samba-enredo-para-o-carnaval-2009/3212/>

SOUZA, M. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 558 p.

THIESEN, I.; BARROS, L. Rio de Janeiro: memória e espaço portuário. **Memorandum**, v. 16, p. 92-101, 2009. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~memorandum/a16/thiesenbarros01.pdf>.

TUAN, Y. **Topofilia: Um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. São Paulo: Difel, 1980.

VAINER, C.; OLIVEIRA, F.; BROUDEHOUX, A. **Os megaeventos e a cidade – Perspectivas e críticas**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2016. 514 p.

A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO “POPULAR” E “CIENTÍFICO” A FAVOR DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO

Gabriela Alvarenga
Leonardo Darbilly

Introdução

A educação pode ser um componente central do desenvolvimento, caso apareça como instrumento e conteúdo da participação e, não apenas, como forma de preparação de mão de obra e de transmissão de conhecimento (DEMO, 1982). Isto é, a educação deve conscientizar sobre direitos e deveres da cidadania articulando todos os estratos da sociedade. Entretanto, ainda em consonância com Demo (1982), não basta que a comunidade pobre se articule politicamente, mas que também se inclua na estrutura produtiva do país. Neste sentido, a pesquisa nas ciências sociais pode e deve ser importante aliada no projeto de redução das desigualdades sociais e nos condicionamentos do processo de desenvolvimento, objetivando apresentar possíveis soluções, concedendo importância maior às problemáticas históricas da realidade e não apenas aparecendo como um tópico a mais no currículo do pesquisador (DEMO, 1982).

Partindo, então, da premissa que a pesquisa é a prática social de conhecimento (SANTOS, 1989), que pode ser libertador ou opressor, não sendo, portanto, neutro, evidencia-se a importância do papel das reflexões e estudos acadêmicos especialmente em países caracterizados pela desigualdade e concentração de poder. Se o conhecimento transcender a transferência de conteúdos, gerando vínculos orgânicos com organizações populares, poderá estar a serviço da emancipação dos sujeitos (HUIDOBRO et al., 2016). Neste sentido, o pesquisador é sempre uma figura capaz de contribuir para perspectivas de transformação social.

Visando fomentar as discussões acerca da relevância do pesquisador e da pesquisa para o desenvolvimento de nações marcadas por índices críticos de desigualdades, este capítulo objetiva analisar a construção do Plano Popular da Vila Autódromo a partir da articulação entre a Associação de Moradores da comunidade e pesquisadores da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), demonstrando a interface com o desenvolvimento territorial.

A Vila Autódromo é uma comunidade localizada na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. A partir da década de 1980, essa região passou a ser o centro das atenções de grandes construtoras e especuladores imobiliários, inicialmente, devido ao processo de expansão da

região metropolitana e, posteriormente, devido aos Grandes Eventos, especialmente a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 (FREIRE, 2013).

Apesar de parte da comunidade ter sido considerada Área de Especial Interesse Social (AEIS), ou seja, área que têm o intuito de destinar locais à promoção e produção da habitação social, em outubro de 2011, o então secretário de Habitação do município informou que a remoção seria necessária para possibilitar a construção de instalações esportivas do Parque Olímpico, palco principal das Olimpíadas de 2016. A Prefeitura iniciou, então, o cadastramento dos moradores, com a proposta de pagamento de aluguel social até que os mesmos fossem reassentados em um novo local. No entanto, os moradores não aceitaram e, por meio de ações de resistência, o cadastramento foi interrompido (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015). Em novembro de 2011 o executivo municipal lançou um edital de licitação para a concessão do terreno público para o estabelecimento de uma Parceria Público-Privada (PPP) para construir o Parque Olímpico no local em que se encontrava a comunidade.

Os moradores, formalmente organizados pela Associação de Moradores, juntamente com pesquisadores da UFF e da UFRJ, elaboraram o Plano Popular da Vila Autódromo, demonstrando que a urbanização integrada ao Parque Olímpico era possível e com custo inferior à remoção (SANCHES et al., 2016).

A elaboração do Plano se deu a partir de pesquisas de campo, oficinas de trabalho, assembleias, aplicação de questionários, análise de documentos, fotos aéreas e bases cartográficas e um processo de discussão, envolvendo a comunidade, que resultou em propostas para diferentes setores como habitação, saneamento, infraestrutura, meio ambiente, serviços públicos e cultura (AMPVA, 2016). Devido ao fato de as justificativas oficiais para a remoção serem sustentadas por argumentos supostamente “técnicos”, principalmente em relação à proteção ambiental ou à impossibilidade de um projeto de urbanização, a universidade era vista pelos moradores como o apoio necessário para atestar sua permanência no local, por possuir argumentos científicos reconhecidos socialmente (SANCHES et al., 2016).

Dessa forma, o Plano Popular da Vila Autódromo foi construído a partir da troca de experiências e conhecimentos entre a comunidade e pesquisadores da UFF e UFRJ (AMPVA, 2016). Tal documento obteve, inclusive, reconhecimento internacional ao ganhar o *Urban Age Award*, premiação organizada pelo *Deutsche Bank*, que homenageia iniciativas criativas para as cidades, o que ilustra a importância da articulação entre o conhecimento técnico-científico e o popular.

Com base nessas considerações introdutórias e com o objetivo de analisar a construção do Plano Popular da Vila Autódromo a partir da articulação entre a Associação de Moradores da comunidade e pesquisadores da UFF e da UFRJ, demonstrando a interface com o desenvolvimento territorial brasileiro, este capítulo está estruturado em quatro seções, além

da presente introdução. A segunda seção contém referências teóricas sobre conhecimento científico e conhecimento popular, principalmente, abordados por seus entrelaçamentos e impactos no desenvolvimento territorial. A terceira refere-se à metodologia adotada para análise dos dados e, por fim, a quarta, as considerações finais.

A articulação entre o conhecimento científico e popular para o desenvolvimento territorial

O conhecimento científico é uma construção social, pois todo conhecimento é de alguma forma socialmente construído. Assim sendo, os conhecimentos estão diretamente relacionados ao tempo e espaço nos quais estão situados, e são vinculados a determinadas concepções de mundo (BRINGEL et al., 2016). Dessa forma, considerando o campo das ciências sociais, defende-se que a pesquisa nunca pode ser neutra e que a obsessão por neutralidade eliminaria o sujeito do processo de conhecimento (DEMO, 1982).

A objetividade da ciência significa a intenção subjetiva do cientista e “[...] as intenções implícitas ou explícitas daqueles que elaboram a ‘política’ científica ou que, direta ou indiretamente, orientam a pesquisa, procurando estabelecer os critérios de sua validação” (JAPIASSU, 1975, p. 22). Os cientistas positivistas consideram, mas não só eles, que a única forma válida e aceitável para a pesquisa é aquela que isole o cientista do fato social, que os isente de toda subjetividade e que transmita a noção de que são completamente neutros e imparciais. Assim, não existe sentido em criticar a ordem estabelecida e interrogar a possibilidade de mudá-la ou de estabelecer o papel que lhes compete como sujeitos nos processos sociais (HOLLIDAY, 2006).

Quanto a isso, é importante destacar algumas questões que estão no centro das teorias dominantes das ciências sociais. Uma delas é que as ciências sociais integram o modo de dominação burocrático-meritocrático que faz parte de outras esferas da vida da sociedade capitalista, havendo um esforço para lograr produtividade e lucratividade (MOTTA, 1986). Dessa forma, de acordo com Motta (1986, p. 57), há a distinção entre “o saber comum” do “saber científico”, sugerindo a existência de leigos e de profissionais. Isso insinua que o saber científico é o único saber rigoroso, caracterizando outras formas de conhecimento, como práticas sociais baseadas em conhecimentos populares, por exemplo, como não críveis nem visíveis (SANTOS, 2007).

Na América Latina, a produção de conhecimento científico possui estreita relação com a estruturação desigual da ordem social capitalista (BRINGEL et al., 2016). O desenvolvimento capitalista é seletivo, tanto social quanto geograficamente (SINGER, 2004); produz, sistematicamente, distribuição desigual de recursos, serviços, poder, conhecimento e liber-

dade entre pessoas e entre regiões (BRINGEL et al., 2016). Esta desigualdade, que aparece de forma mais crítica especialmente em países da África e da América Latina, transparece nas construções acadêmicas.

Grandes teorias das ciências sociais foram produzidas em países do hemisfério Norte, portanto não se ajustam realmente às realidades sociais de quem vive no hemisfério Sul. A compreensão do mundo é mais ampla que a ocidental, mas experiências mais locais acabam não sendo muito conhecidas e nem legitimadas pelas ciências sociais, ou seja, muita experiência social fica invisibilizada (SANTOS, 2007). A ausência de produção teórica articulada ao saber e necessidades de grupos considerados “vulneráveis”, torna-os ocultos da discussão, impedindo a transformação de suas realidades.

Ao contrário disso, a articulação entre os marcos teóricos e práticas transformadoras dos movimentos organizados possibilita a criação da perspectiva da *práxis*, por meio da conexão entre a produção de saber e a geração de ações transformadoras. Assim, identifica-se a importância de valorizar as interações não apenas formais e institucionais, mas também informais e cotidianas, envolvendo a produção de códigos culturais e sociais, percebendo as comunidades e coletividades, como os movimentos sociais, como sujeitos produtores de conhecimento (BRINGEL et al., 2016).

Como visto as dimensões do conhecimento não são apenas temporais e históricas, mas também espaciais/territoriais (ALBAGLI et al., 2004, BRINGEL et al., 2016). Isso porque cada região possui diferentes características que influenciam em sua capacidade de produzir conhecimento (ALBAGLI et al., 2004). Dessa forma, tão importante quanto produzi-lo é a capacidade de que atenda às necessidades de uma determinada localidade. Para tanto, seu processo de construção deve ser baseado em relações concretas que se dão no território, pensado como lugar da democracia e da criação de alternativas (HUIDOBRO et al., 2016), ou seja, não restrito ao aspecto físico-natural. Mas sim como território usado, como “fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 1999a, p. 08). Isto é “o lugar em que desembocam todas as ações [...] onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 1999a, p. 07).

Santos (2006) identificou recortes no território aos quais chamou de horizontalidades e verticalidades. Ainda de acordo com o autor, há a tendência que os lugares se unam verticalmente a partir da criação de uma ordem a serviço do mercado, como, por exemplo, pela disposição de créditos internacionais a países mais pobres. No entanto, os lugares também podem se fortalecer horizontalmente a partir de ações localmente constituídas que reconstruam “[...] uma base de vida que amplie a coesão da sociedade civil, a serviço do interesse coletivo.” (SANTOS, 2006, p. 194). Neste sentido, deve-se considerar a formação de redes inscritas no território. A rede é tanto material quanto social e política, envolve pessoas, mensagens e valores. De acordo com Santos (2006), existem três níveis que podem ser analisados ao pensarmos no conceito de redes:

Através das redes, podemos reconhecer, grosso modo, três tipos ou níveis de solidariedade, cujo reverso são outros tantos níveis de contradições. Esses níveis são o nível mundial, o nível dos territórios dos Estados e o nível local. O mundo aparece como primeira totalidade, empiricizada por intermédio das redes. É a grande novidade do nosso tempo, essa produção de uma totalidade não apenas concreta, mas, também, empírica. A segunda totalidade é o território, um país e um Estado - uma formação socioespacial -, totalidade resultante de um contrato e limitada por fronteiras. Mas a mundialização das redes enfraquece as fronteiras e compromete o contrato, mesmo se ainda restam aos Estados numerosas formas de regulação e controle das redes. O lugar é a terceira totalidade, onde fragmentos da rede ganham uma dimensão única e socialmente concreta, graças à ocorrência, na contiguidade, de fenômenos sociais agregados, baseados num acontecer solidário, que é fruto da diversidade e num acontecer repetitivo, que não exclui a surpresa (SANTOS, 2006, p. 182).

Dessa forma, Santos (2006) menciona a existência de forças centrípetas e centrífugas que atravessam o território. As primeiras, forças de agregação, são fontes de convergência e levam a um processo de horizontalização. As segundas, forças de desagregação, “[...] retiram da região os elementos do seu próprio comando, a ser buscado fora e longe dali” (SANTOS, 2006, p. 194), conduzindo a um processo de verticalização.

De acordo com Peres et al. (2006), a ação dinâmica das redes de atores formais e informais possui relação com o engajamento do meio local em um processo de desenvolvimento. A partir dessas considerações, conceitua-se o desenvolvimento territorial como um processo de mudança estrutural endógeno, passível de gerar solidariedade e cidadania e de promover a melhoria para a população de uma determinada região (PERES et al., 2006). Tal processo endógeno de transformação econômica e social do território é impulsionado por um conhecimento que envolva participação, aliança com diferentes atores, e que funcione como ferramenta de reflexão para a emancipação e não simplesmente como dados e textos restritos aos espaços acadêmicos (DEMO, 1982, PERES et al., 2006, HUIDOBRO et al., 2016).

Sendo assim, os próprios pesquisadores podem contribuir para o desenvolvimento do território pesquisado. Isso se adotarem uma postura de observadores críticos e de participantes ativos, por meio da ação de colocarem seu conhecimento a serviço das organizações com as quais estejam interagindo (MISOCZKY et al., 2008). Para tanto, Misoczky et al. (2008) sugerem a adoção da conduta prática teórica proposta por Böhm (2002); isto é, a intensa conexão entre teoria e prática, ainda que com relativa autonomia de uma em relação à outra. Essa concepção se concretiza, por exemplo, no engajamento dos pesquisadores com os movimentos sociais (MISOCZKY et al., 2008). Os movimentos sociais são ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que possibilitam diferentes formas de a população se organizar e de manifestar suas demandas (GOHN, 2011). É importante que essas ações sociais tenham uma intencionalidade definida, indicando questões que necessitam ser modificadas para que contribuam para o desenvolvimento do território.

Para Gohn (1991), a troca de experiências é um ponto crucial em espaços que abrigam as práticas coletivas, pois assim, as informações são socializadas, as identidades constituídas, os conhecimentos dos resultados obtidos por outros grupos absorvidos e as memórias

de experiências passadas reavivadas. A existência de sinais de identidade coletiva contribui para construção de um projeto comum de desenvolvimento. Sendo territorializada, a identidade coletiva se ampara na aquisição e adaptação de conhecimentos selecionados pela prática, instituições envolvidas e pela cultura local (PERES et al., 2006). O coletivo não é algo necessariamente dado; a identidade comum é uma construção que vai se desenvolvendo na prática cotidiana e que também não esvazia a existência de disputas de sentidos sobre a realidade social, entretanto, é comprometida com as problemáticas sociais daquele território (HUIDOBRO et al., 2016).

Assim, a construção de um novo pensamento estratégico não pode ser uma tarefa isolada, pois no trabalho coletivo de resistência e lutas, cada ator sociopolítico coletivo e individual contribui de alguma forma; por isso, é essencial resguardar o processo de produção de novos conhecimentos por meio de uma construção teórica coletiva. De acordo com Rauber (2004), isso envolve a articulação do conhecimento elaborado em sua dimensão estritamente teórica com o conhecimento que emerge de baixo e que está contido nas práticas. Para Santos (1999b) o saber local é nutrido pelo cotidiano. Portanto, envolve as experiências dos sujeitos, organizações ou comunidades; são conhecimentos não formalizados e não estruturados, capazes de criar estratégias para uma ação política da comunidade (ALBAGLI, 2006, HUIDOBRO et al., 2016).

Sendo assim, a intenção é que haja “la integración e interrelación y construcción dialéctico-revolucionaria del diálogo entre los saberes científico y ‘popular’”, baseando-se no diálogo horizontal e identificando o pesquisador como um intelectual orgânico, ou seja, aquele que constrói conjuntamente com os demais atores existentes na sociedade concreta a partir de suas realidades (RAUBER, 2004, p. 22). Ainda em consonância com a autora, a construção do poder a partir de baixo abrange formas que constituam modos de um tipo de poder consciente participativo, que não seja alienado, que envolva o desenvolvimento das consciências das culturas submersas e oprimidas e voltado para a transformação da sociedade (RAUBER, 2004).

Com base nessas reflexões, considera-se possível a articulação entre o conhecimento científico e o conhecimento popular para um desenvolvimento territorial endógeno, ou seja, de território ativo, não meramente como um receptor passivo, mas sim envolto de ações construídas coletivamente. Para tanto, julga-se que os pesquisadores possam contribuir para este processo.

O encontro necessário: a importante articulação entre a Associação de Moradores e os pesquisadores a favor da Vila Autódromo

A pesquisa que subsidiou os resultados apresentados nesse capítulo é de natureza qualitativa. A coleta de dados foi feita a partir de dados primários e secundários. Quanto aos primeiros, realizaram-se observações participantes em eventos relacionados à comunidade, durante o período de abril de 2016 a setembro de 2017. Além disso, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com duas ex-moradoras que estiveram à frente da Associação de Moradores da comunidade, com uma pesquisadora da UFRJ envolvida na parte técnica da construção do Plano Popular e com uma defensora pública que acompanhou o processo de remoção na comunidade. Quanto aos dados secundários, foi realizada pesquisa documental a partir do Plano Popular da Vila Autódromo.

A pesquisa realizada teve por objetivo analisar a entrada maciça das universidades no processo de resistência às remoções em torno da comunidade e de sua participação na construção de um Plano Popular da Vila Autódromo a partir do ano de 2006, sendo um projeto alternativo de urbanização da comunidade. Uma das ex-moradoras explica minuciosamente como se deu essa entrada e, conseqüentemente, o início da construção do Plano:

Desde 2005 nós organizamos o Comitê Social do Pan... Por que social? Porque tinha uma agenda social...meio ambiente pra comunidade, saneamento pra comunidade [...] a gente se apropriou e começou a cobrar, né [...] a gente cobrava em audiência pública, em conferência da cidade, em...enfim...nas entrevistas, nos atos [...] o Comitê é uma forma de organização que foge essa estrutura de poder de ter um presidente, de ter um endereço, de ter um CGC, a gente fugia a isso [...] as pessoas iam por conta da cidadania plena, das causas, né [...] e quando acabar os jogos Pan-americanos o que a gente vai fazer? Olha, vai vir uma bomba maior [...] nos Jogos Olímpicos [...] Aí veio o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas, eu fui até uma das lançadoras, eu como representante do Comitê Social do Pan e da Vila Autódromo, o Carlos Vainer, como representante de liderança do direito à cidade na academia, e uma economista e ativista do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). [Então] representantes das universidades [...] foram na comunidade, conversaram com os moradores [...] E aí a gente montou a primeira assembleia [...] Eu sei que deu samba, as pessoas foram e eles fizeram de baixo pra cima, eles fizeram o mapa da comunidade, aquele mapa de baixo pra cima, eles fizeram o mapa da comunidade, aquele mapa aéreo e disseram: aqui estão às áreas, cada morador vai dizer como quer o seu quadrado, aí deu os eixos, né [...] um quadro será reservado para a atividade ambiental, outro para creche e atividade de educação, outro para lazer, outro para saúde e o espaço de moradia quem acha que está morando num lugar ruim e propõe mudar para um lugar melhor, diz aonde é que tem [...] e aí a gente vê os espaços vazios [...] e no final, formatou ali o desejo dos moradores [...] nós tivemos acho que um seis encontros com metodologias diferentes: a primeira foi visita pela comunidade, andando pra conhecimento dos espaços, a segunda foi oficina, a terceira foi a assembleia, a quarta foi grupos de trabalhos que já ficavam nos eixos temáticos, a quinta foi a aprovação do Plano e [...] a sexta? Acho que tivemos umas duas oficinas [...] e a construção foi extremamente democrática [...] era sempre um almoço, todos traziam alguma coisa [...] os que queriam comer em casa, podiam comer em casa e os que queriam comiam no coletivo [...] e o Carlos Vainer realizou a abertura de um Seminário Acadêmico da universidade dentro da comunidade e os moradores participavam [...] um dos temas do Seminário era o Projeto Popular [que] foi identificado como alternativo, autônomo e insurgente [...] (Ex-Moradora 2).

Essa fala indica que a forte inserção da Academia na comunidade se deu porque havia representantes da mesma no Comitê Social do Pan, e o diálogo entre estes e os representantes das universidades, nesse espaço, possibilitou a ida de pesquisadores até a Vila Autódromo. Isso reforçou a importância dos movimentos sociais e de grupos excluídos frequentarem espaços de participação, conforme defendido por Gohn (1991). A participação da comunidade no Comitê Social do Pan estava associada ao processo histórico de resistência às remoções, que se deu antes mesmo do Rio de Janeiro ter sido eleita cidade-sede dos Jogos Pan-Americanos de 2007. A presença dos atores locais foi importante para o desenvolvimento territorial da comunidade, visto que a participação contribuiu para a construção de um conhecimento reflexivo e preocupado com a transformação social (DEMO, 1982, PERES et al., 2006, HUIDOBRO et al., 2016).

De acordo com o Plano Popular, a origem da Vila Autódromo remonta à ocupação da Lagoa de Jacarepaguá, em 1960. Neste período, a comunidade não possuía nenhuma infraestrutura de transporte, saneamento, etc. (AMPVA, 2016). Em 1987, a comunidade organizou-se formalmente por meio da Associação de Moradores. De acordo com uma das ex-moradoras:

[...] nós percebemos já lá em 87 que nós tínhamos que nos organizar e que a nossa organização era uma organização jurídica e com documentos porque nós vivemos numa sociedade que papel tem mais valor que a sua fala, que a sua existência, nem que o papel seja falso, nem que o papel seja...é...é mentiroso, né...ele te dá mais credibilidade do que a tua origem, a tua história, a tua fala, a tua organização. Então, desde cedo a gente procurou os documentos de direito que rezava a Constituição e...a..o que a cidade oferece para uns, tem que oferecer para todos é lei... o saneamento básico tem que ser universal, né, o transporte também é um serviço público universal, né, escola, posto de saúde... a gente sempre caminhou nessa direção[...] (Ex-moradora 1).

A fala da Ex-moradora 1 evidencia a preocupação em registrar a comunidade dentro dos trâmites burocráticos por acreditar que desta maneira conseguiria maior credibilidade junto aos órgãos competentes. (MOTTA, 1986, SANTOS, 2007). Além disso, o fato de a entrevistada dizer que desde 1987 eles tinham que se organizar e se ajustarem a esses trâmites, transparece a conscientização sobre a existência da ausência de participação dada a uma parcela da população na cidade, que geralmente se materializa no histórico de remoção da comunidade. Infere-se a presença de um grau de consciência capaz de, conforme explicitado teoricamente por Rauber (2004), compreender a necessidade da transformação da sociedade. Essa constatação fica evidenciada no seguinte trecho do Plano Popular:

A primeira tentativa formal [de remoção] foi em 1993, quando a Prefeitura abriu processo judicial alegando que a comunidade estaria causando “dano estético e ambiental” à Lagoa de Jacarepaguá e seu entorno. Na preparação dos Jogos Pan-Americanos de 2007, resistimos a novas ofensivas da Prefeitura associada a incorporadores imobiliários. Com o anúncio, em 2009, da realização das Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro, a Prefeitura afirmou a necessidade de remoção de mais de 3.500 famílias de 6 comunidades das Zonas Oeste e Norte da cidade, incluindo a Vila Autódromo [...] O Plano Popular da Vila Autódromo é um momento a mais desta longa luta (AMPVA, 2016, p. 09).

Este trecho também expõe a capacidade de lembrar de problemas ocorridos no passado, havendo uma predisposição para aprender com essas memórias, o que contribui para construção de uma identidade coletiva territorializada. Isto é, pautada em conhecimentos filtrados pelas experiências e culturas locais que acontecem a partir do curso da história (PERES et al., 2006, HUIDOBRO et al., 2016).

[A Vila Autódromo] era uma comunidade bastante organizada e tinha uma Associação que assim não tinha todos os recursos pra atingir os objetivos que tinha e pra suprir as necessidades da população que morava ali, mas tinha um meio muito importante que era o de estar sempre indo buscar aquilo que o governo deveria cumprir, né, que era respeitar os direitos dessa comunidade. Até porque essa comunidade foi ameaçada pelo governo, ameaçada de remoção na década de 1990 e ela já tinha uma Associação que foi construída em 1987 e funcionava dessa forma, indo atrás de buscar os direitos da legalização daqueles lotes, foi feito o pedido da instalação das luzes, as ruas foram bem planejadas, largas, foi criado um mapa dessa comunidade [...] Nós descobrimos que nós precisávamos pensar a coisa diferente, a gente precisava pensar que nós tínhamos o direito de construir o espaço nosso, entendeu...e não ficar só aceitando o que vinha de cima pra baixo [...] Como eu era diretora social, eu ganhava a rua [...] eu ganhava a rua pra levar e trazer experiência...ensinar e aprender o que eu tinha aprendido com as outras comunidades e isso envolvia tudo, envolvia seminários, envolvia audiências, envolvia assembleia dentro de espaços políticos e dentro de muitas comunidades, envolvia eventos dentro de comunidade que a gente participava de mesas [...] (Ex-Moradora 2).

[...] precisamos esclarecer que no passado, em 1987, nós éramos aquelas pessoas que mais exigiam, nas conferências da cidade e dos movimentos sociais, que houvesse uma defensoria pública porque não existia defensoria pública, foi criação da Constituição de 1988 [...] nós éramos os maiores lutadores para que tivesse defensoria pública para o núcleo base que era o núcleo de terras [...] (Ex-Moradora 1).

Essas falas demonstram a combinação de formas diferentes de conhecimento. Uma delas é explicitada pela troca de experiências entre comunidades. A Ex-Moradora 2 afirmou que essa troca envolvia aprendizado e ensino. E, as duas entrevistadas frisam o pronome “nós” e citam diferentes espaços nos quais as trocas ocorriam. Constatam-se, então, empiricamente, as características apresentadas por Gohn (1991). Isto é, havia a socialização de informações entre comunidades e a apresentação de memórias, possibilitando a construção de identidades dentro de esferas institucionais, por meio de espaços públicos participativos, tal como audiências públicas, conferências da cidade; e, dentro das próprias comunidades. Ao falar sobre a construção de um “espaço nosso”, sem aceitar “o que vinha de cima pra baixo”, a Ex-moradora 2 deixa transparecer a importância do conhecimento advindo das práticas. Isto é, do “conhecimento popular”, mencionado por Rauber (2004).

A forma ativa de atuação da Associação de Moradores foi fundamental para que a Vila Autódromo lograsse algumas conquistas em relação as suas reivindicações. De acordo com o Plano Popular:

Em 1994, a antiga Secretaria da Habitação e Assuntos Fundiários do RJ assentou legalmente na Vila Autódromo e mais sessenta famílias. Em 1997, cento e quatro famílias receberam titulação do Governo do Estado. Em 1998, os moradores da faixa marginal da Lagoa receberam a Concessão de Uso Real por noventa e nove anos da antiga Secretaria da Habitação e Assuntos Fundiários do RJ, publicada no D.O. de 31/12/98. Em 12/01/2005 a Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro decretou parte da comunidade Área de Especial de Interesse Social por meio da Lei Complementar nº 74/2005 (AMPVA, 2016: 12).

A defensora pública entrevistada associa essas conquistas de reconhecimento da permanência à mobilização dos moradores em torno da Associação, complementando que eles frequentavam bastante a Câmara Municipal do Rio de Janeiro e, com isso, conseguiam a interlocução com alguns vereadores e assim, alcançaram o status de AEIS. Ainda segundo a defensora pública: “[...] eles conseguiram muita coisa, por isso que a gente dizia que era a comunidade com mais direitos reconhecidos”. Outros entrevistados também demonstraram essa grande articulação da Associação de Moradores. Havia um alto grau de conscientização em relação à importância de conquistar aliados, de aprender com as próprias experiências, com as experiências de outras comunidades e com todos que estivessem dispostos a contribuir para a resistência às remoções. Constatou-se que essa tomada de consciência dos moradores foi fundamental para garantir a mobilização na comunidade.

Para que conseguissem ampliar o número de aliados, foram realizados diversos eventos na comunidade. Alguns exemplos disso, observados pelos pesquisadores foram: a Festa Literária das Periferias (FLUPP), realizada em 28 de maio de 2016; as oficinas culturais, realizadas no dia 18 de junho de 2016; o “Ocupa Vila Autódromo” – de casa nova, que ocorreu no dia 25 de setembro de 2016, em que foram celebradas as entregas das novas casas para os moradores que permaneceram; e o “cinema na Vila Autódromo”, que ocorreu no dia 18 de março de 2017 em que foram passados documentários feitos sobre as remoções na comunidade. Grande parte desses eventos passou a ser denominada “Ocupa Vila Autódromo”. Os eventos realizados costumavam ter a participação de muitas pessoas. De acordo com os entrevistados, algumas assembleias ficavam tão cheias que a Associação de Moradores não comportava todos os participantes, sendo necessário que fossem realizadas em um campo de futebol localizado atrás da Associação.

Dessa forma, a busca por aliados, a participação em espaços públicos participativos e o histórico de tentativas de remoção na comunidade promoveram a troca de experiências, que foi um fator fundamental para que os pesquisadores chegassem até a comunidade. Membros da Associação de Moradores levaram aos pesquisadores a importância de se construir um projeto para a permanência da comunidade.

A Ex-Moradora 1 afirmou que constantemente enfatizava nas reuniões do Comitê²⁴ Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro sobre a importância da comunidade ter um projeto, devido ao fato de acreditar que a questão urbanística se pautava muito por projetos com discursos técnicos. Segundo ela, não havia até então na comunidade um discurso técnico, mas sim um discurso ambiental e social. Ainda de acordo com a Ex-Moradora 1: “[...] a prova técnica poderia derrubar qualquer discurso”. De forma prática, ela argumentou que era necessário um projeto de urbanização para “colocar de baixo do braço” e para levar para as discussões com o poder público. Ela frisou a importância do projeto para a comunidade, tendo em vista que já existia por parte do executivo municipal um projeto olímpico que retiraria a comunidade e reassentaria os moradores em um condomínio construído, forçando a população a aceitar essa alternativa mesmo contra as suas vontades.

A partir disso, um professor da UFRJ, e também representante do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, foi até a comunidade com outros pesquisadores. De acordo com a Ex-moradora 1, este pesquisador constatou que, na Vila Autódromo, os moradores não tinham somente o espaço físico de suas casas: uns tinham a sua oficina, o outro tinha seu local de fazer comidas para vender, outro tinha uma lanchonete, outro uma creche que tomava conta das crianças para as mulheres que iam trabalhar, o outro tinha um espaço de consertar bicicleta, o outro tinha um bazar; ou seja, um condomínio fechado de apartamentos limitaria essas possibilidades. Essa questão também foi lembrada pela Pesquisadora 1 e pela Ex-Moradora 2 que afirmaram haver moradores que eram catadores de lixo e outros que se sustentavam por meio de seus artesanatos.

Além disso, os dados apontaram que a forte ligação com a terra também era uma característica da comunidade. De acordo com os dados analisados, foram plantadas muitas árvores frutíferas e, quando as frutas nasciam, havia a troca entre os moradores. Sendo assim, a limitação espacial de um condomínio cessaria essas peculiaridades físicas do território que refletiam nas relações sociais.

A construção coletiva do Plano Popular da Vila Autódromo iniciou-se em setembro de 2011. Em meio às reuniões, oficinas e assembleias, surgiu, em outubro de 2011, o lançamento do edital de licitação da Parceria Público-Privada (PPP) para o Parque Olímpico que mencionava a remoção total da Vila Autódromo. Assim, em janeiro de 2012, foi apresentada a primeira versão do Plano Popular à Justiça, demonstrando que a existência do Parque Olímpico seria plenamente compatível com a urbanização da Vila Autódromo, mantendo todos os seus moradores (AMPVA, 2016).

Contatou-se a partir dos dados que as justificativas apresentadas pela prefeitura para a remoção da comunidade variaram ao longo do tempo. Em 2013, a prefeitura realizou uma

24 Desde 2005 existia o Comitê Social do Pan. Com a chegada da Copa e Olimpíadas, surgiu o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro cujo objetivo era aumentar o alcance das denúncias sobre as violações de direitos humanos no Rio de Janeiro devido à realização da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

reunião no Riocentro, mas de acordo com as entrevistadas, as principais lideranças que estavam à frente da Associação de Moradores não foram convidadas a participar. Sabendo disso, houve uma organização da Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, de forma que, segundo a Pesquisadora 1: “[...] um carro levava [os que não haviam sido convidados para a reunião] “. Conseguindo todos a muito custo, se mobilizarem para participar da reunião. Nesse dia, segundo as entrevistadas, os moradores em condições de maior vulnerabilidade social foram logo convencidos a sair da Vila Autódromo e a serem reassentados no condomínio Parque Carioca (no mesmo bairro de Jacarepaguá), construído pela prefeitura da cidade e viabilizado pelo Programa *Minha Casa Minha Vida*.

De acordo com o Plano Popular, após o lançamento do Parque Carioca, a prefeitura aumentou a presença de funcionários na comunidade que disseminavam boatos e ameaças para que os moradores aceitassem ser reassentados no conjunto habitacional, mas a resistência ainda se mantinha forte e poucos moradores optaram por sair (AMPVA, 2016). Com toda a movimentação das manifestações de julho de 2013²⁵, das quais os moradores envolvidos na resistência da comunidade participavam, o prefeito passou a realizar reuniões de negociações: do lado da comunidade estavam presentes a Associação de Moradores, a Defensoria Pública do Estado, e as assessorias técnicas do Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual (NEPLAC) da UFRJ e do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) da UFF; do lado da prefeitura, estavam os secretários municipais de habitação, urbanismo, meio ambiente, além de representantes da Empresa Olímpica Municipal e do Instituto Rio Águas (AMPVA, 2016). Após o 10º encontro em 2013, as reuniões foram encerradas pela prefeitura sem que nenhuma proposta do Plano Popular fosse acatada. As entrevistadas mencionaram que a partir desta data as pressões para a remoção aumentaram, com a presença diária de assistentes sociais na comunidade.

A partir disso, surgiu uma renovação na resistência e a maior parte dos moradores da Vila Autódromo continuou sem aceitar o reassentamento. Passaram-se então a serem feitas reuniões semanais entre os envolvidos no Plano Popular para trocas de informações, para que boatos fossem desmentidos e para que a resistência fosse fortalecida. Em maio de 2014, foi feito um mutirão com o intuito de elaborar um Mapa da Resistência que seria agora anexado ao Plano Popular da Vila Autódromo (ver Figura 1) com os que gostariam de permanecer na comunidade (AMPVA, 2016).

25 Protestos no Brasil em 2013, também denominados de “Manifestações dos 20 centavos” ou “Jornadas de Junho”, foram manifestações populares que ocorreram, especialmente, nas principais capitais brasileiras; surgidas para contestar os aumentos nas tarifas do transporte público.

Figura 1: Mapa da Resistência



Fonte: AMPVA (2016).

De acordo com a Pesquisadora 1, para que este mapa fosse construído, os pesquisadores passaram a frequentar cotidianamente a casa das pessoas; assim, acabaram conhecendo outros moradores que até então não estavam presentes nas reuniões, mas que desejavam permanecer também. Então, ainda de acordo com ela: “[...] esse trabalho ajudou as pessoas a chegarem mais junto [...]”. Afirmou também que era um trabalho complicado, pois muitos deles achavam que poderia ser um agente da prefeitura e, então, não queriam atender, mas que, conforme eles foram percebendo a inserção das universidades, ampliou-se a união entre eles. A Pesquisadora 1 complementou dizendo: “[...] acho que isso estimulou eles a se unirem de alguma forma também”. Ao mesmo tempo, lembrou que todo este trabalho de construção do Plano Popular foi também uma forma de aprendizado para os representantes das universidades. De acordo com ela: “[...] a gente aprendia muito e, às vezes, até a maneira de como falar, né, porque a gente chega com uma formação técnica [...] então a gente foi construindo ao longo dos anos formas de dialogar com as pessoas [...]”.

Dessa maneira, o Plano foi construído, como sugere Rauber (2004), a partir da integração entre o conhecimento científico, advindo dos pesquisadores, e o conhecimento popular, presente por meio dos moradores. Com isso demonstra-se a possibilidade da conexão entre teoria e prática disposta por Böhm (2002), por meio da participação ativa dos pesquisadores, que dispõem o seu conhecimento científico para a organização com a qual estavam interagindo (MISOCZKY et al., 2008),

O Plano Popular passou a ser um exemplo de articulação entre marcos teóricos e práticas transformadoras. Segundo os autores Bringel et al. (2016), a conexão entre a produção de saber e a geração de ações transformadoras possibilita a criação da perspectiva da *práxis*. Assim, os autores ratificam a importância da valorização das interações acontecerem não somente de maneira formal, mas também informal, percebendo, assim, as comunidades e coletividades como sujeitos produtores de conhecimento (BRINGEL et al., 2016).

O Plano gerou conhecimentos capazes de atender às necessidades da comunidade, pois seu processo de construção baseou-se em relações pensadas no território enquanto lugar da democracia e da criação de alternativas. Para tanto, incluiu não somente aqueles que sabem sobre o local, mas aqueles que sabem mais e mais sobre o mundo, porém que respiram o lugar em si para poder gerar o discurso do cotidiano, que é o discurso da política (SANTOS, 1999b). Envolveu um trabalho que manifestou compromisso com o desenvolvimento da comunidade e não apenas com informações que circulassem somente em ambientes acadêmicos, produzidas para ninguém mais que os próprios pesquisadores e seus colegas. Ao contrário, investigadores e moradores construíram uma identidade coletiva em prol do projeto, o que poderia promover o bem-estar da população local.

Portanto, o desenvolvimento deste território, planejado a partir da articulação entre o conhecimento científico e popular, tratou-se de um processo endógeno de mudança econômica e social por envolver a aliança de diferentes atores agindo em prol da comunidade, ou, nas palavras de Santos (2006), atuando política e socialmente sobre um espaço vivo a partir de um acontecer solidário. Nesse sentido, formou-se uma rede local e horizontal como forma de resistência a um projeto exógeno baseado em uma lógica puramente econômica e vertical.

No ano olímpico de 2016, 50 famílias ainda resistiam na Vila Autódromo sem aceitarem nenhum tipo de negociação e sobreviviam em meio a escombros das casas demolidas de moradores que foram reassentados no Parque Carioca. De acordo com os dados coletados, eram deixados entulhos no local, criando situações de risco; além do forte tráfego de caminhões para as obras do Parque Olímpico que afetavam o abastecimento de água; os serviços públicos também começaram a ser cortados, diminuindo a coleta de lixo e a manutenção da rede elétrica; a iluminação pública também passou a ser cortada com frequência. Até que, em março de 2015, a prefeitura publicou decretos para a desapropriação de 48 moradias justificados para fim de utilidade pública. Em 3 de junho de 2015, oficiais de justiça, escoltados pela Guarda Municipal do Rio de Janeiro, tentaram demolir uma residência sem aviso prévio; os moradores cercaram a casa, em apoio à família ameaçada, e os guardas municipais avançaram com violência; essa situação deixou moradores feridos, mas a demolição foi impedida (AMPVA, 2016).

Ao final, o último acordo foi pela construção de 20 novas moradias no local na Vila Autódromo. As chaves foram entregues uma semana antes do início dos Jogos Olímpicos.

Por fim, destaca-se que se o Plano Popular foi implementado como proposto inicialmente, estimado em cerca de R\$ 13,5 milhões, o gasto seria muito inferior ao custo da proposta inicial da prefeitura, avaliado em cerca de R\$ 48 milhões, sendo R\$ 20 milhões relativos ao custo de aquisição do terreno (VAINER et al., 2013).

Considerações finais

O presente capítulo teve como principal intuito analisar a construção do Plano Popular da Vila Autódromo a partir da articulação entre a Associação de Moradores da comunidade e pesquisadores da UFF e da UFRJ, demonstrando a interface com o desenvolvimento territorial. Essa articulação demonstrou empiricamente que a sensação de pertencimento a um território e a identidade coletiva em torno do que seja um projeto comum de desenvolvimento está relacionada não simplesmente às divisões geopolíticas e administrativas, mas sim à existência de proximidade organizacional e cognitiva de suas redes, conforme teorizado por Peres et al. (2006). Além disso, expressou que produzir conhecimento a partir de um enfoque de investigação de ação participativa implica trabalhar em conjunto com o campo popular. E que, para tanto, é necessário não insistir em construções analíticas pautadas em teorias que não se ajustem às realidades locais, entendendo o ato de educar como importante para a cidadania plena, apoiado em práticas que contribuam para seus objetivos e não limitado à reprodução. Ademais, reconheceu-se ser imprescindível o diálogo com as lutas populares emancipatórias. A construção do Plano corroborou as constatações do trabalho de Huidobro et al. (2016). Isto é, que existe potência no entrelaçamento entre conhecimentos que transcendam os saberes hegemônicos e legitimados, que terminam separando a universidade do desenvolvimento.

Na Vila Autódromo, essa articulação envolveu o histórico de organização política; as trocas de experiências a partir da participação em movimentos sociais e em ações coletivas; e a construção de uma identidade coletiva. O contato e a interação com outras comunidades, por meio de movimentos com objetivos parecidos, promoveu, em seu âmbito, a socialização de informações, o reavivamento de memórias e a absorção de conhecimentos. Inclusive, foi a partir de reuniões do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro que se iniciou o questionamento dos moradores sobre a importância de um projeto urbanístico envolvendo um discurso técnico. É importante frisar que a Vila Autódromo possui uma histórica trajetória de resistência popular contra tentativas de remoção pelo poder público, envolvendo diferentes argumentos. Por fim, as diferentes justificativas para tentativas de remoção foram fundamentais para conscientizar os moradores sobre a importância de conquistar aliados, de aprender com as próprias experiências e de outras comunidades e com todos que, de alguma maneira, contribuíssem para a resistência às remoções. Assim, com o intuito de ampliar o número de aliados e, conseqüentemente, aumentar a visibilidade do que estava acon-

tecendo, foram realizados diversos eventos, em sua maioria, denominados de “Ocupa Vila Autódromo”; alguns incluíam, dentre outras atividades, oficinas para a construção do Plano.

O Plano Popular demonstrou que a interação entre os saberes pode ser um importante componente para o desenvolvimento, se envolver a construção de conhecimento a partir da participação popular, conscientizando sobre direitos e deveres e apresentando soluções que contribuam para a transformação social. Isto é, apresentou-se como uma iniciativa de produção de conhecimento socialmente engajado em que ambos, neste caso, moradores e pesquisadores, foram atores, havendo a valorização da experiência e da prática social de um país que, em geral, importa teorias.

Entretanto, apesar do Plano Popular ser um exemplo do diálogo efetivo entre conhecimento científico e popular, concorda-se com Bringel et al. (2016) no sentido de que a construção de uma relação permanente entre os dois é um horizonte importante, porém complexo. Essa importância está associada à possibilidade de uma maior conexão entre a educação superior e o território do qual faz parte; permitindo a abertura de processos de debate, discussão e ressignificação das práticas cotidianas (HUIDOBRO et al., 2016) e, finalmente, contribuindo para o desenvolvimento do território pesquisado. Por outro lado, o desafio está em repensar os saberes, as formas de aprender e ensinar, de produzir conhecimento e de fazê-los circular (HUIDOBRO et al., 2016).

Referências

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PESCADORES DA VILA AUTÓDROMO (AMPVA). **Plano Popular da Vila Autódromo**. Rio de Janeiro: AMPVA, 2016.

ALBAGLI, S.; MACIEL, M. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ciência da informação**, v. 33, n. 3, p. 9-16, dez. 2004.

ALBAGLI, S. Conhecimento, inclusão social e desenvolvimento local. **Inclusão social**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 17-22, abr./set. 2006.

BÖHM, S. Movements of theory and practice. **Ephemera**, v. 2, n. 4, p. 328-351, 2002.

BRINGEL, B.; VARELLA, R. A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre as desigualdades e as possibilidades de produção de conhecimentos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 474-489, 2016.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê Rio Olimpíadas 2016: os jogos da exclusão**. Rio de Janeiro, dez. 2015. 192 p.

DEMO, P.. **Pesquisa Participante: Mito e Realidade**. Brasília: UNB/Inep, 1982.

FREIRE, L. Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. **O Social em Questão**, v. 16, n. 29, p. 101-128, 2013.

GOHN, M. **Movimentos Sociais e Luta pela moradia**. 1. ed. São Paulo: Loyola, 1991.

GOHN, M.. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

HOLLIDAY, O. **Para sistematizar experiências**. Brasília: MMA, 2006.

HUIDOBRO, R.; ELSEGOOD, L.; GARAÑO, I.; HARGUINTEGUY, F. **Universidade, território e transformação social: reflexões em torno dos processos de aprendizagem em movimento**. 1. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2016.

JAPIASSU, H. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975.

MISOCZKY, M. C.; FLORES, R. K.; BÖHM, S. A práxis da resistência e a hegemonia da organização. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 181-193, 2008.

MOTTA, F. O autonomismo e a questão da organização. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 57-66, jan./mar. 1986.

PERES, E.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.

RAUBER, I. La transformación social en el siglo XXI: camino de reformas o de revolución. **Pasado y Presente XXI**, jun. 2004.

SANCHES, F.; OLIVEIRA, F.; MONTEIRO, P. Vila Autódromo em disputa: sujeitos, instrumentos e estratégias para a reinvenção do espaço. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 18, n. 3, p. 408-427, set./dez. 2016.

SANTOS, B. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. 3. ed. São Paulo: Graal, 1989.

SANTOS, B. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999a.

SANTOS, M. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos Ippur**, v. 2, p. 15-26, 1999b.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. 260 p.

SINGER, P. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. **Estudos avançados**, v. 18, n. 51, p. 7-22, ago. 2004.

VAINER, C.; BIENENSTEIN, R.; TANAKA, G. M. et al. O plano popular da Vila Autódromo, uma experiência de planejamento conflitual. **Anais ENANPUR**, v. 15, n. 1, 2013.

ENTRE O RISCO E A REMOÇÃO: A REALIDADE DAS FAMÍLIAS DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ) E O PROGRAMA HABITACIONAL MORAR FELIZ

Pollyana Ribeiro
Denise Terra
Joseane de Souza

Introdução

O território pode ser compreendido como o resultado da ação humana sobre determinado espaço. Nas palavras de Raffestin (1993, p. 143), “[...] é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático” que, “[...] ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente”, o territorializa. Partindo desta definição e considerando a multiplicidade de atores que atuam em determinado espaço, pode-se dizer que o território envolve interesses de diferentes grupos na sua construção/delimitação/definição e, por isso, “[...] revela relações marcadas pelo poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Milton Santos (2000, p. 96), por sua vez, considera como território “[...] o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence”. Trata-se de uma noção de território que considera as significações sociais que o envolvem, como a ajuda mútua, as solidariedades, os conflitos e as tensões. Estes conceitos, complementares e não antagônicos, revelam que para compreendermos um território e as relações que nele se estabelecem devemos concebê-lo também como um fato social resultante de um contínuo processo de construção social e que, por esse motivo, encontra-se em constante mutação.

Sendo assim, a organização política e participativa da população nos territórios torna os usos e as apropriações desses lugares mais democráticos, frutos de decisões coletivas, com vistas à justiça social. É preciso também considerar o território circunscrito nas relações de poder e, portanto, ele deve ser percebido a partir dos “[...] sujeitos que os constroem” (HAESBAERT, 2005, p. 67), quais sejam: *sociedade civil, estado e mercado* (SANTOS, 2012). O jogo de forças desiguais entre esses atores reflete na formação de distintos territórios, dentro de um mesmo espaço geográfico, visto que as desiguais provisões de infraestrutura urbana e ofertas de serviços públicos, além dos seletivos investimentos da iniciativa privada, promovem os processos de valorização e desvalorização dos espaços, tendo como consequência a segregação socioespacial da população; sendo especialmente percebida através da periferização de certos espaços, das moradias precárias e irregulares, e da supervalorização de alguns espaços em detrimento de outros (PANIZZI, 1990). Logo, as desigualdades sociais não podem

ser desconectadas dos territórios, pois, “[...] há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às realidades territoriais” (SANTOS, 2012, p. 151). Considerando esses argumentos, tanto as ocupações em áreas de risco, e/ou de preservação ambiental, quanto os locais mais vulneráveis da cidade, como regiões distantes dos investimentos e da especulação imobiliária, podem exemplificar essas desigualdades socioespaciais, sejam pelas precariedades desses espaços e das moradias, seja pela dificuldade do acesso aos serviços públicos essenciais, provocadas pela desigual formatação do solo urbano.

Diante dessas reflexões, considera-se que pensar o desenvolvimento territorial urbano requer a ultrapassagem de uma concepção meramente econômica de desenvolvimento para uma concepção social, ou seja, pensar a cidade para além do consumo e da economia e entendê-la em suas necessidades sociais e novas formatações. Esse lugar múltiplo, que se altera e ressignifica, chamado cidade, “[...] teve a singular capacidade de se apoderar de todas as significações a fim de dizê-las, a fim de escrevê-las [...], inclusive as significações do campo, da vida imediata, da religião, e da ideologia política” (LEFEBVRE, 2001, p. 61). É do direito à cidade, que se traduz o direito à vida urbana, à moradia, à socialização, à liberdade (LEFEBVRE, 2001), acessados pelos cidadãos de acordo com as dinâmicas social e territorial em que se encontram. Dentro das possibilidades encontradas, os indivíduos que têm o seu direito à moradia negada, vão em busca das suas próprias soluções para residir na cidade, inclusive em áreas de risco, desenvolvendo nestes locais suas relações com o espaço e suas sociabilidades.

Para tratar deste tema, o presente capítulo apresenta a experiência do município de Campos dos Goytacazes — RJ, com o programa habitacional Morar Feliz, cuja implementação teve início em 2009, autonomamente financiado pela prefeitura com recursos da receita municipal, provenientes das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais). Importante elucidar que tais rendas proporcionaram grandes investimentos com obras de saneamento, urbanização e habitação social (Programa Morar Feliz) no município, entre 2009 e 2016.

Para tanto, o presente capítulo organiza-se, para além desta introdução, em mais três seções e considerações finais, sendo a primeira responsável por apresentar o programa Morar Feliz e sua proposta de atender prioritariamente as famílias residentes em áreas de risco e em situação de vulnerabilidade sócio habitacional, incluindo os beneficiários do programa ‘Aluguel Social’. A segunda traz uma análise sobre a percepção das famílias acerca de todo o processo de reassentamento, resgatando o significado da vivência nos antigos e novos locais de moradia. A terceira traz algumas considerações sobre o processo de permanência de algumas famílias nas áreas de risco, as quais recusaram o benefício da política habitacional do Morar Feliz.

Este trabalho, portanto, se baseia em uma concepção de desenvolvimento territorial

que parte de uma perspectiva democrática, de transformação e justiça social, considerando como importantes elementos a autonomia e a organização política dos cidadãos, como sugere Saquet (2011). Sendo assim, a perspectiva da presente discussão pauta-se no direito à cidade, como um direito essencial à vida urbana, e numa concepção ampliada de construção de políticas públicas, que insere os sujeitos no centro da sua construção.

O programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes — RJ

Sendo uma realidade no país, as moradias em áreas ambientalmente frágeis e as construções em locais inadequados à moradia, sem qualquer infraestrutura urbana, constitui-se também uma realidade do quadro habitacional de milhares de famílias do município de Campos dos Goytacazes. Esses espaços, denominados “áreas de risco”, situam-se à margem do rio, lagoas, linhas férreas e rodovias, tornando-as inadequadas à construção de moradia pela ausência de infraestrutura básica, como: saneamento básico, energia elétrica, pavimentação, acesso ao transporte público, aos equipamentos públicos de saúde e educação, dentre outros.

Na história do município de Campos dos Goytacazes, milhares de famílias vivenciam periodicamente desastres com a ocorrência de alagamentos e inundações, especialmente no verão, perdendo os seus pertences e até mesmo suas moradias. No decênio 2000 a 2010, verifica-se essa constatação com as fortes inundações em 2008, quando aproximadamente 8.000 mil pessoas foram atingidas, sendo 2.450 pessoas desabrigadas e 5.500 desalojadas²⁶. Na última década, o ano de 2012 registrou outro episódio de inundação, considerado um dos piores dos últimos tempos, agravado pelo rompimento da Rodovia BR-356 na altura do distrito de Três Vendas, essa inundação provocou a retirada de famílias do local pela Defesa Civil e Secretaria Municipal da Família e Assistência Social.

Tais fatos apontam para a necessidade de se pensar a questão habitacional das famílias que vivem em áreas de risco, além daquelas que residem em áreas sem infraestrutura básica, já que estas questões geralmente atreladas aumentam a possibilidade de vítimas e acidentes fatais em momentos de desastres naturais.

No período que se refere à política pública habitacional discutida neste estudo (2009 a 2016), o município alcançou recordes nas rendas provenientes do petróleo, chegando a arrecadar em 2012 o valor de 1,3 bilhões, quadro que se alterará a partir de 2015, com a crise no mercado internacional do petróleo. Em 2016 o município arrecadou um total de 353 milhões, o menor valor durante a gestão 2009 a 2016. Este fato, por si só, acarretará na descontinuidade de políticas públicas locais.

26 Informações segundo Secretário da Defesa Civil municipal. Matéria disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL884565-5606,00-CAMPOS+IMPROVISA+ABRIGOS+EM+ESCOLAS+PARA+ATENDER+VITIMAS+DA+CHUVA.html>

Em estudo realizado pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), com base nas receitas orçamentárias do ano de 2018, a cidade de Campos dos Goytacazes – dentre os 87 municípios do estado, que recebem recursos dos royalties – ocupava a sétima posição no ranking, no que se refere ao grau de dependência do recurso dos royalties, alcançando um percentual de 36,2%, abaixo de Quissamã, Rio das Ostras e, inclusive, Macaé.

A respeito dos investimentos nas políticas públicas do segmento habitacional, a implementação destas ações se deu a partir de 2009 na execução do programa Morar Feliz. Mesmo diante da possibilidade de adesão do município ao programa habitacional do governo federal ‘Minha Casa Minha Vida’ (PMCMV), o poder público municipal optou por desenvolver um programa local, integralmente financiado com recursos próprios, mais especificamente, com as receitas provenientes das rendas petrolíferas.

O objetivo era entregar 10.000 moradias para a população beneficiária que incluía prioritariamente famílias residentes em áreas de risco, que após a mudança tiveram suas casas demolidas pela prefeitura, pessoas inseridas no programa “S.O.S. Habitação - Aluguel Social²⁷” e aquelas desprovidas de moradia, em situação de vulnerabilidade social, encaminhadas pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), dentre elas idosos e deficientes.

O programa Morar Feliz foi executado pela Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (SMFAS), atual Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Sociais (SMDHS), em parceria com outros órgãos municipais, a saber: Defesa Civil, Secretaria de Obras e Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento (EMHAB); além desses, é preciso pontuar a atuação da empresa Projetos Consultoria e Engenharia (PCE), que prestava assessoria²⁸ ao município na execução do projeto do PMF. Apesar destas parcerias via decreto, o trabalho realizava-se mais especificamente pela Defesa Civil e SMFAS, especialmente no que se referia à delimitação de áreas de risco a serem atendidas e intervenção com as famílias, com a presença de agentes da defesa civil, assistentes sociais, psicólogos e agentes sociais (técnicos administrativos). A equipe do programa também era composta por profissionais de outras áreas que atuavam no suporte técnico como: direito, pedagogia e ciências sociais, sendo percebido um grande número de profissionais envolvido diante do volume de trabalho que o programa habitacional apresentava.

O trabalho de reassentamento foi iniciado a partir das visitas da equipe técnica do Departamento de Habitação da SMFAS, que, acompanhada da equipe da Defesa Civil, iden-

27 Um programa municipal que custeava o valor do aluguel às famílias que estão em situação de perda do imóvel por inundações, de risco habitacional (risco de desabamento), ou em situação de vulnerabilidade socio-habitacional. O valor atualmente custeado é de R\$ 522,50 reais, segundo informações obtidas na SMDHS em Junho/2020.

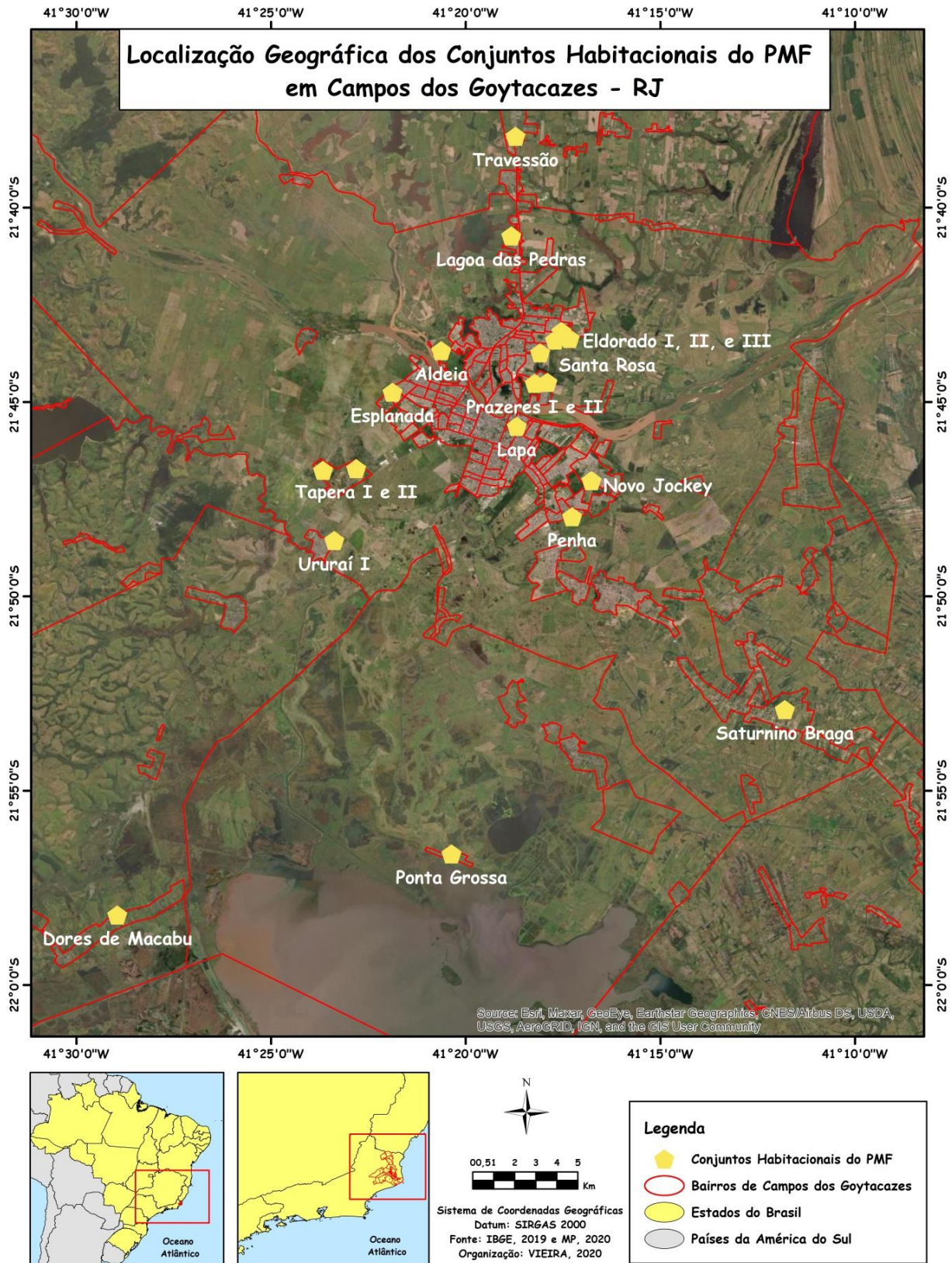
28 A PCE acompanhava as etapas do projeto, participando desde a definição dos terrenos (para a construção dos conjuntos) até os prazos de entrega.

tificava o local e estabelecia um primeiro contato com a comunidade. A equipe realizava um levantamento socioeconômico das famílias moradoras, identificando a composição familiar e as formas de uso do espaço habitacional. Neste momento, a proposta da mudança já era apresentada à família moradora e, se aceita, realizava-se um cadastro, geralmente anunciando a possível data da mudança. Como se pode observar, o contato estabelecido entre a equipe e a comunidade era reduzido, refletindo a apertada agenda pública – rigidamente definida pelo alto escalão – para a execução do programa, impossibilitando a participação ativa da população no processo de reassentamento.

A primeira etapa (2009 a 2012) do PMF, orçada em R\$453,9 milhões, entregou à população 5.426 moradias; na segunda etapa (2013 a 2016), orçada em R\$ 477 milhões, deveriam ter sido entregues 4.574 moradias, porém esse número se reduziu a 776 unidades habitacionais²⁹, em decorrência da interrupção do programa. A interrupção ocorreu devido à crise no mercado internacional do petróleo em 2015, que provocou redução nas receitas municipais, cabendo lembrar também dos escândalos de corrupção que envolviam a empresa Odebrecht, construtora do PMF, no mesmo período. Ao final, do total de 10.000 moradias previstas, foram entregues 6.202 unidades, distribuídas em 19 conjuntos, cuja localização espacial pode ser observada na Figura 1.

²⁹ Dentre este total, 72 unidades pertencem ao conjunto Lapa, concluído somente de 2018.

Figura 1 – Mapa de localização dos conjuntos do PMF



Fonte: Elaboração própria.

As áreas onde se instalaram os conjuntos situam-se em regiões bastante afastadas das áreas centrais da cidade, sem infraestrutura e de baixo custo para o governo. Nesse sentido, é perceptível a segregação socioespacial da população beneficiária, gerando, para algumas famílias, dificuldades à mobilidade urbana (DUTRA, 2015). Na Figura 2, temos a foto aérea do Conjunto Novo Jockey, um dos maiores conjuntos do programa, com um total de 934 unidades, localizado em área de acesso aos outros importantes distritos e ao município de São João da Barra.

Figura 2 – Foto aérea do Conjunto Novo Jockey



Fonte: PCE. 2014.

Agora que já conhecemos algumas especificidades do programa, na próxima seção vamos tratar especificamente sobre a percepção das famílias acerca do processo de reassentamento, resgatando o significado da vivência nos antigos e novos locais de moradia. Nesse sentido, trataremos desde questões relacionadas à moradia, à adaptação no novo local, ao pertencimento em relação ao antigo local, ao bairro, às pessoas, até as relações de consumo e de acesso aos serviços e equipamentos públicos essenciais.

A realidade das famílias moradoras dos conjuntos habitacionais

Entre 2013 e 2015 foi realizada uma pesquisa nos conjuntos habitacionais do programa Morar Feliz, cujas informações subsidiarão o desenvolvimento desta seção (DUTRA, 2015). Ao todo, foram visitados 13 conjuntos³⁰, situados em nove bairros da cidade, com a

30 Conjuntos visitados: Parque Prazeres I e Parque Prazeres II, Novo Eldorado I, Novo Eldorado II e Novo Eldorado III, Santa Rosa (Rio Branco), Parque Aldeia, Lagoa das Pedras, Tapera I e Tapera II, Novo Jockey, Penha e Esplanada.

realização de três entrevistas por conjunto, totalizando 27 entrevistas³¹. As famílias entrevistadas foram aquelas que, anteriormente, teriam sido moradoras de áreas de risco, visto o interesse da pesquisa em compreender suas relações com o antigo território “em risco” e com o atual cenário de moradia. O estudo teve como principal proposta analisar os efeitos do programa Morar Feliz na vida dos beneficiários, tendo por base a percepção das próprias famílias sobre o processo de mudança e a nova realidade habitacional.

Para melhor compreender a respeito do atual cenário em que se encontravam, foram analisadas algumas questões com os entrevistados, acerca da moradia anterior e da atual. Nas entrevistas buscou-se identificar as características da moradia anterior, para fundamentar as análises sobre ganhos e perdas da população, com a política de reassentamento. Observa-se a partir das falas a precariedade dos imóveis onde os entrevistados residiam, não somente em relação à estrutura da casa, mas também em relação ao saneamento básico, que aparece como um item inexistente no contexto de moradia de alguns dos entrevistados.

“Era uma casa muito boa pra morar, mas era úmida, tinha rato e meu filho dava crise.”

“Muito rato, sem iluminação, sem esgoto, sem água... A água suja ia pra rua e gerava confusão com os vizinhos.”

“Lá a gente não tinha chuveiro, a gente tomava banho de balde e não tinha pia pra escovar o dente. Não tinha esgoto, água encanada...”

É preciso salientar que o saneamento básico é um componente fundamental ao contexto de moradia, mas também essencial à saúde do indivíduo. De acordo com o art.º 3.º da Lei 8.080 do Sistema Único de Saúde (SUS), “[...] a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação o transporte, o lazer, o acesso a bens e serviços essenciais [...]” (BRASIL, 1990). Observa-se também que a restrição do acesso aos serviços públicos básicos, como: água potável, esgoto, luz, dentre outros, tem sido uma realidade comum na vida das famílias residentes de áreas segregadas e em situação de risco ou vulnerabilidade social.

Um acontecimento comum à realidade do município de Campos é a ocorrência de enchentes e inundações, afetando ainda mais essas regiões desprovidas de infraestrutura. As famílias pobres são as que mais sofrem nesse contexto, perdendo seus bens e, em alguns casos inclusive a moradia.

“Quando a gente veio pra cá a água já tava dentro de casa, estragou meu guarda-roupa todo. O que eu tinha acabou tudo, eu fui comprando aos poucos.”

Alguns entrevistados, mais notadamente dentre aqueles cuja residência anterior localizava-se próxima às rodovias federais, apontaram também situações relacionadas aos acidentes trágicos:

31 Foi definida a entrevista do tipo semiestruturada e elaborado um roteiro com perguntas abertas e fechadas.

“Tinha uma linha de trem atrás e uma BR na frente. Hoje eu sou hipertensa por causa da BR. Um caminhão de mármore entrou no quintal da minha filha, quase veio no meu rosto. Já teve um carro que passou por cima das crianças brincando.”

“Pra mim era bonzinho ali, o problema é carro, a gente via muito acidente.”

É possível constatar que as famílias viviam em um cenário de preocupação e insegurança em relação à sua moradia, pois os riscos eram constantes em seu cotidiano. A perda dos móveis e pertences nas enchentes, além da deterioração da casa, acarretavam sérios danos às famílias, não só do ponto de vista material, mas também emocional, visto que, após o desastre, tinham que reestruturar a vida neste mesmo local. Mas apesar de todos estes problemas, as falas sugerem que o local de moradia anterior apresentava algumas vantagens, ainda que estivessem localizadas em áreas de risco. A proximidade com o comércio local, a escola, a creche, o acesso ao centro e demais pontos da cidade e as relações com a vizinhança e com o entorno aparecem como itens relevantes para os moradores durante as falas. A primeira fala transcrita a seguir faz uma referência direta a uma melhor infraestrutura urbana, enquanto a segunda nos remete ao ‘modo de vida urbano’ (a cidade como lugar da festa e das interações sociais).

“Por mais que fosse área de risco lá a gente tinha comércio, ônibus toda hora, pelo menos tinha alguma coisa que a gente precisava. Aqui não tem.”

“Lá era mais animadinho. Eu trabalhava a semana toda, mas no final de semana lá era bom.”

Nota-se que a vinculação do indivíduo com a casa, com o espaço onde se construiu a família e vivenciou relações afetivas são elementos fundantes nessa relação com o território, como se pode notar nos seguintes depoimentos:

“Lembro-me do pé de laranja desde pequeno. O negócio são os cinquenta anos de moradia, tive os filhos ali. Eu passo lá, nem olho pra não lembrar... Meu filho chorou muito.”

“A casa não era melhor do que essa, mas o lugar era melhor. Morei vinte e seis anos lá. Acho que me acabei aqui.”

Pelos relatos dos entrevistados, percebia-se certo saudosismo das histórias vividas e das relações estabelecidas, uma relação afetiva com o antigo local de moradia e a importância destas memórias. A tolerância do poder público com as áreas “ilegais”, do ponto de vista jurídico, favoreceu a construção de uma rede de relações sólida e, portanto, de solidariedade, nesses territórios.

Os moradores das áreas de risco foram reassentados pelo poder público em locais distantes dificultando a vida cotidiana. A dificuldade para conseguir vaga na creche, a distância entre o novo bairro e a escola e a falta de alguns equipamentos públicos aparecem nitidamente nas entrevistas.

A política de reassentamento não contou, em seu processo de elaboração e execução, com a participação dos moradores, constituindo um planejamento político do tipo ‘top-down’. A população não foi convocada nem ao menos para decidir sobre o seu novo local de residência. Esta definição era de competência do alto escalão responsável pela realização do projeto.

“Não é que você ia aceitar não, tinha que pegar, não tinha escolha. A gente saiu de lá assim, a gente não acredita em mais nada.”

Segundo relatos de alguns moradores, as intervenções da prefeitura ocorreram de forma breve e repentina, e não houve uma preparação da comunidade para o reassentamento, tanto na pré como na pós-ocupação dos conjuntos habitacionais.

“Chegaram lá mais ou menos 11 horas para tirar todo mundo e no outro dia mudariam a gente.”

Os moradores tiveram que decidir fria e rapidamente sobre sua mudança e observar os novos rumos de sua comunidade, já traçados pelo poder público. Diante de algumas falas, foi possível notar que algumas pessoas não tinham interesse de deixar suas casas, mas acabaram aceitando a proposta pelo fato de verem parte da vizinhança sair.

Outra falha desta política habitacional é a ausência de área própria para a realização dos comércios, implicando na perda de fonte de renda dos comerciantes que aderiram ao programa, e de igrejas, nos novos conjuntos. Muitos comerciantes questionaram a respeito de seus comércios nos novos locais, mas não obtiveram respostas concretas. Apesar disso, foi possível notar, durante as visitas aos conjuntos para a realização das entrevistas, a presença de comércios improvisados dentro das casas de algumas famílias, sendo esta uma estratégia da própria população para suprir suas necessidades mais imediatas de consumo.

O fato é que a prefeitura desenhou um modelo rígido de política habitacional e o executou sem levar em conta a demanda da população. Houve uma preocupação excessiva com o número de moradias e com os prazos de entrega dos conjuntos, ao mesmo tempo em que foram deixados de lado importantes elementos da vida cotidiana das comunidades. A ausência de um planejamento qualificado, que incluísse toda a estrutura que envolve uma comunidade, desenvolvida por anos de história, reflete a ausência da participação não apenas da comunidade, como já foi dito, mas também de uma equipe técnica e social nos processos decisórios.

Numa concepção crítica, as produções simbólicas se dão como instrumentos de dominação. O poder público impõe sua vontade sobre a população que, desmobilizada, legitima a ação do estado, processo denominado por Bourdieu (1998) pelo termo “violência simbólica”. O poder simbólico, legitimado, estabelece uma relação entre os que exercem o poder e os que lhes estão submetidos. Segundo Bourdieu (1998, p. 07):

É necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido: o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. (BOURDIEU, 1998, p. 07).

O poder simbólico que envolve um contexto permeado de contradições se desenvolve de forma “natural” e quase imperceptível. Partindo desse entendimento, pode-se notar que, durante algumas intervenções da prefeitura nessas comunidades, o poder simbólico foi

exercido à medida que moradores não puderam opinar na formatação de seus futuros e não foram convidados a se expressarem no processo de planejamento do programa. Certamente, o planejamento é uma das etapas mais importantes na produção de uma política pública, visto seu papel definidor tanto do objetivo a que se pretende alcançar, quanto das metodologias e ações necessárias à sua realização.

O território, portanto, é espaço de expressões de poder, envolvido por relações de dominação e apropriação de seus espaços pela sociedade (HAESBAERT, 2005), sendo, portanto, um espaço socialmente construído (RAFFESTIN, 1993). De acordo com Sack (1989, p. 06) apud Haesbaert (2005, p. 67), uma determinada área é controlada na busca de “[...] atingir/afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos”, ou seja, existem interesses na remoção das famílias de áreas de risco, que transcendem o “morar em risco”, que podem tanto associar-se ao viés político, quanto ao econômico. Pode-se conceituar, partindo de Haesbaert (2005) que a territorialidade representa as estratégias e os usos empregados nos espaços territoriais, estando presentes as significações e a organização social neles estabelecidas, sendo possível entender o território a partir dos “sujeitos que os constroem”. Por isso o território é um lugar que expressa poder, por revelar sua funcionalidade para os domínios e, portanto, é também um lugar repleto de significados.

Logo, além das formas de decisão e controle exercidos pelo Estado frente à política habitacional aqui analisada, percebe-se que a população, na relação de apropriação simbólica desses espaços, encontra-se num processo adaptativo entre o velho ambiente e o novo, as antigas e novas formas de interação, comunicação, mobilidade e uso do espaço. Relacionando o conceito deleuziano de desterritorialização com o pensamento, Haesbaert et al. (2012, n.p.) destacam que: “[...] para se criar algo novo, é necessário romper com o território existente, criando outro. [...] Novos agenciamentos são necessários. Novos encontros, novas funções, novos arranjos”, ou seja, todo processo de desterritorialização é acompanhado por uma re-territorialização, uma reconstrução pautada não no “desaparecimento” dos territórios, mas na construção de territórios múltiplos, portanto, na sobreposição de experiências e combinações. Sendo assim, a respeito do processo de adaptação no novo espaço, Santos (2012), destaca:

Quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação. Mas o homem, um ser dotado de sensibilidade, busca reaprender o que nunca lhe foi ensinado, e vai pouco a pouco substituindo a sua ignorância do entorno pelo conhecimento, ainda que fragmentário. O entorno do lugar é uma troca, matriz de um processo intelectual. (SANTOS, 2012, p. 81).

A respeito do significado da mudança, é possível perceber através das entrevistas os diferentes processos de adaptação pelos quais passaram os reassentados.

“No início foi estranho, foi duro. Minha esposa levou mais de 1 ano para se acostumar com o local. Após 2 anos e meio é que fomos acostumando.”

“Depois de 3 anos eu acostumei e não me vejo fora daqui.”

“Foi uma mudança boa, a gente morava lá, era uma área de risco. No começo foi ruim pra acostumar, hoje todo mundo já acostumou. Aqui a gente tem água encanada, esgoto...”

“Marcou de forma ruim. A casa é boa, mas o local eu não gostei. Olhei lá onde estava minha casinha eu pensei: Ah meu Deus se eu pudesse voltar atrás...”

“Você mexeu com minha cabeça hoje, são cinquenta anos né? Lá eu era X (entrevistado mencionou o nome completo), aqui você é mais um e acabou. A raiz morre toda.”

Pôde ser observado, na última fala, um tom de indignação do morador, que se sentia importante no outro local de moradia por ser conhecido por todos da comunidade, afinal, o indivíduo é cidadão em algum lugar, ou seja, fazer parte de um território, o torna um lugar de pertencimento (SANTOS, 2012). A sensação de estar em um lugar novo e de ter tido seus vínculos perdidos revelou-se presente, sendo percebida a importância do território antigo para os entrevistados. Constatou-se nas falas a diversidade de significados do processo de mudança na vida dessas famílias, sendo o problema da adaptação o aspecto mais evidente nas entrevistas, quando expostas as dificuldades e o tempo decorrido para aceitar o novo lugar.

Reconstruir a vida em um novo lugar, todavia, representa um processo de aprendizagem entre o homem e o espaço, ao qual o indivíduo precisa se dispor. A “adaptação” implica na assimilação de um novo conjunto de elementos da vida cotidiana e, portanto, significa um desafio a ser enfrentado pelos indivíduos. Guattari et al. (1986, p. 323), destacam que “[...] o território pode ser relativo tanto a um espaço vivido, quanto a um sistema percebido no seio da qual um sujeito se sente ‘em casa’”.

Diante desse contexto, algumas queixas eram colocadas também acerca da nova casa, mas as maiores dificuldades apresentadas nesse processo de adaptação ao novo local tinham relação com o acesso aos serviços públicos essenciais. De fato, durante as entrevistas houve relatos de precariedade – e às vezes de completa ausência – dos seguintes serviços nos conjuntos: sinalização de trânsito; iluminação pública (no entorno); ponto de ônibus; comércio; escola pública; creche pública; posto de saúde; hospital público; clube esportivo público; praça pública; centro cultural (bibliotecas, teatros, etc.); posto policial/delegacia.

Diante da dificuldade de acesso aos serviços, o que chamou mais atenção foi o tempo de espera pelo transporte público que, em alguns conjuntos, chegou a duas horas, segundo os relatos. Em um conjunto visitado, os ônibus deixavam de circular aos domingos, reduzindo ainda mais a oferta do serviço, que já era deficiente. Além disso, em alguns conjuntos não havia sequer a circulação de ônibus, o que fazia os moradores se deslocarem para outros locais para acessar o transporte. A precarização do serviço de transporte público significa a restrição da circulação, o impedimento do acesso às outras regiões da cidade, impactando no trabalho, na renda e na otimização do tempo dessas famílias, dificultando ainda mais a vida cotidiana.

Partindo desse contexto, pode-se afirmar que o direito à cidade, enfatizado por Le-febvre (2001) enquanto categoria central para discussão da questão urbana parece inexistir nessas realidades. Ressalta-se que, “[...] a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços” (SANTOS, 2012, p. 144). Observa-se que “[...] a localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo” e que, em muitos casos, contribui “[...] para aumentar a pobreza e não para suprimi-la ou atenuá-la”. (SANTOS, 2012, p. 141).

A reclamação dos moradores por não acessarem serviços básicos tem relevância, dado que os conjuntos foram edificados em locais pouco povoados e sem infraestrutura mínima. De acordo os moradores, o acesso ao comércio é também um problema:

“Às vezes peço pro vizinho que vai sair pra comprar.”

“Se quiser ir num lugar como no ‘X’ (supermercado 1) ou no ‘XX’ (supermercado 2) tenho que pagar táxi pra trazer as coisas.”

Em apenas um conjunto foi relatada a presença de creche pública. Em nenhum conjunto foi identificado algum equipamento cultural e/ou de lazer, muito embora na inauguração de alguns conjuntos isso tenha sido prometido pelo poder público, conforme colocação de alguns entrevistados. Segundo a percepção de alguns moradores, os jovens estão entrando para o mundo do tráfico devido a uma conjunção de fatores que envolvem desde a falta de perspectivas destes jovens, como a ausência de projetos que os valorizem e motivem.

No que se refere à saúde, também foi mencionado dificuldade de acesso e apenas dois conjuntos estão próximos de algum serviço:

“Para ir no posto você pega um ônibus, e ainda anda 20 minutos a pé. Tem uma criança especial aqui do lado que passou mal. Se meu sobrinho não tivesse aqui de carro ela morria. ‘Emergência em casa’ não vem aqui não.”

“Esses dias fui a pé e levei quase uma hora com meu filho no colo, se tivesse um posto mais perto seria melhor.”

Nas entrevistas buscou-se entender, ainda, de que forma se deu a pós-ocupação especialmente sobre a relação entre os moradores dos conjuntos e o poder público municipal. O que se percebe é um relativo abandono. As aproximações da população com a prefeitura foram muito breves e pontuais, tanto na pré quanto na pós-ocupação. Os contatos se reduziram, praticamente, ao período da entrega das chaves e, posteriormente, em ações fiscalizatórias da prefeitura. Alguns moradores afirmaram recordarem-se da visita de políticos em época eleitoral.

“Existiu só no dia da entrega. Depois que mudamos nunca mais procurou a gente.”

“Tiveram aqui por causa de venda de casa só.”

“Só em época de eleição. Aqui em casa não vem não, eu boto eles pra correr.”

Na ausência do Estado e muitas vezes distantes da família, os vizinhos aparecem, na maioria das vezes, como as pessoas mais importantes e como aqueles com quem se pode contar na vida cotidiana.

“Uma boa convivência, amizade boa, não tenho o que falar. Somos prestativos uns com os outros. Você tem uma boa vizinhança, você tem um recurso. Uma mão lava a outra e as duas lavam o rosto.”

“Uma ajuda. Eles ajudam bastante.”

“Como se fossem parentes. Eles precisam de mim e eu preciso deles.”

Essa relação evidenciada nas falas reforça que a sociabilidade, a criação de vínculos e ajuda mútua são relevantes no processo do morar, especialmente em se tratando de locais onde a carência de recursos e do próprio estado se fazem presentes.

Finalmente, percebe-se claramente a dificuldade de organização política nestas comunidades. Apenas um conjunto mencionou a existência de associação de moradores, presidida por uma moradora que desenvolvia atividades especialmente com as crianças. Desse modo, verifica-se também que os laços comunitários precisam ser mais fortalecidos, considerando a importância da politização destes moradores e de sua mobilização para o enfrentamento coletivo das problemáticas cotidianas.

A realidade dos moradores resistentes ao programa Morar Feliz

Em entrevista realizada com representantes do Departamento Habitacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Sociais e da Defesa Civil pode-se constatar a existência de moradores que não aderiram à proposta de reassentamento da prefeitura, em algumas comunidades. É importante do ponto de vista do planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, mais especificamente das políticas habitacionais e do desenvolvimento territorial urbano, objetos de análise deste artigo, compreender as lacunas desta política (DUTRA, 2015). Ou seja, compreender quais fatores influenciaram na decisão das famílias de permanecerem em suas comunidades originais, recusando a proposta habitacional da prefeitura; e quais os efeitos da intervenção do PMF nas áreas de risco e na vida de seus moradores.

Na pesquisa de campo, foi identificado um total de 15 áreas de risco que permanecem com a presença de moradias, por motivo de resistência ao programa habitacional Morar Feliz. Dentre essas comunidades, três chamaram atenção especialmente por apresentarem ‘resistência’ mais expressiva à mudança, sendo elas: Lagoa do Vigário, Comunidade da Co-roa e Margem da Linha.

A primeira se situa no entorno da Lagoa do Vigário, área de proteção ambiental pertencente à união. Essa área foi classificada como sendo de risco, principalmente em função das constantes enchentes em período de chuvas, além da proximidade das moradias com a

via pública. As famílias mais vulneráveis – aquelas que residiam mais próximo da margem – foram todas reassentadas, tendo aceitado sem grande resistência a proposta, o que teria eliminado o problema de inundação de moradias na área, segundo entrevista com representante da Defesa Civil.³² Mas as famílias que residiam mais distante da margem e mais próximas das vias de acesso, os proprietários de pontos comerciais e de moradias com melhores condições estruturais de habitação apresentaram resistência, e muitos deles ali permaneceram. Vale acrescentar que a Lagoa do Vigário passou por um processo de urbanização, com o desenvolvimento de um projeto de revitalização, o qual precisou passar por adequações em função das famílias que continuavam residindo no local.

A segunda área está localizada na comunidade da Coroa, às margens do Rio Paraíba. Alguns moradores são pescadores e têm a pesca como principal atividade de subsistência, sendo este um dos principais elementos que justificam a não adesão de muitas famílias ao PMF. Em pesquisa documental, em arquivos disponibilizados pelo Departamento de Habitação (SMDHS), constatou-se por parte de alguns moradores o receio de residir em locais dominados por facções e em áreas distantes da comunidade. Como não houve proposta que alcançasse tais exigências, o que demonstra a falta de interesse do poder público em buscar soluções que se adequassem às necessidades da população, algumas famílias optaram por permanecer na comunidade da Coroa, local que, segundo representante do Departamento Habitacional, apresentou resistência de praticamente todos os moradores em relação às propostas de reassentamento apresentadas pela prefeitura.

A terceira comunidade do estudo, a Margem da Linha, situa-se nas proximidades do *Boulevard Shopping*, uma importante área de expansão urbana do município, onde se percebe a presença de alguns condomínios fechados, destinados principalmente para a residência de famílias de classe média. É considerada área de risco devido à proximidade das casas em relação à ferrovia federal, que se encontra desativada, e por ser cortada por uma tubulação de gasoduto, instalada próxima às residências, segundo informações da Defesa Civil. Além destes fatores, foi mencionado que a área não possui condições que possibilitem a instalação de rede de esgoto, que é um serviço inexistente. Pelas entrevistas exploratórias, a resistência de famílias neste local relaciona-se aos aspectos de pertencimento e sociabilidade (relações de vizinhança), além de estarem próximas das áreas centrais da cidade e de um importante shopping center. Destaca-se ainda que a Margem da Linha é uma das mais antigas comunidades da cidade, e que atualmente seu entorno vem passando por intenso processo de valorização e, conseqüentemente, de especulação imobiliária, o que representa um fomento aos interesses particularmente privados de remoção desta comunidade da região.

Sendo assim, além das três áreas do estudo serem áreas que protagonizam resistência à política de remoção, também são áreas situadas em regiões estratégicas, na perspectiva da

32 Entrevista exploratória realizada na Coordenadoria de Defesa Civil Municipal, associada à pesquisa do doutorado, que se encontra em andamento.

população residente, mesmo que sejam consideradas regiões de grande presença de “vulnerabilidade” social.

Todavia, a população permanece nesses locais de risco, mas, suas condições, em infraestrutura, continuaram as mesmas e, por falta de investimentos, tendem a se deteriorar. Chama atenção o fato deste não ser um problema para o poder público, que não realiza investimentos nessas áreas e não cria alternativas suficientes ao diálogo e entendimento com estas comunidades. As dinâmicas e especificidades destas áreas deveriam, por si só, ser consideradas prioritárias na direção das políticas habitacionais do poder municipal, na direção da segurança habitacional destas famílias e na construção de uma cidade que desenvolve ações e políticas a favor de um maior ordenamento territorial para os seus habitantes.

Considerações Finais

Este capítulo buscou apresentar os efeitos de uma política habitacional local – o Programa Morar Feliz, do município de Campos dos Goytacazes – entre 2009 a 2016. Mais do que a casa, a relação com a vizinhança, os laços com o antigo território e as dificuldades a serem enfrentadas pela população para o acesso aos serviços públicos não podem ser ignoradas.

Apesar deste programa habitacional apresentar um grande volume de unidades habitacionais em termos representativos, é preciso pensar a moradia em termos qualitativos, entendendo que ainda há muito a ser feito acerca da problemática habitacional no município de Campos. A falta de planejamento na pré e pós-ocupação desses conjuntos, constitui um ponto crucial nas problemáticas evidenciadas na pesquisa. Nesse sentido, observa-se que esta política habitacional foi pensada fora do âmbito da participação popular, demonstrando carecer de um planejamento articulado com as necessidades cotidianas da população beneficiária, que em sua maioria está distante do acesso aos bens e serviços e do direito à cidade, evidenciado por Lefebvre (2001) como um dos direitos fundamentais.

O estudo recente apontou áreas territoriais com expressiva resistência e relevantes elementos para análise, que envolvem desde a questão do risco aos interesses das famílias em permanecerem em seus locais de moradia. Sendo assim, na ausência de políticas públicas que considerem as peculiaridades locais, a condição dessas famílias continuará a piorar, visto que não foi percebida uma preocupação efetiva do poder público em atuar frente ao problema.

Entende-se que, além de compreender estes espaços, é preciso trazer à cena os sujeitos sociais inseridos em territórios marcados pela informalidade, pela carência de recursos essenciais e por riscos ambientais. Entende-se esse contexto, permeado por vulnerabilida-

des, como um verdadeiro processo de resistência, uma luta de classes, travada no território, em busca de legitimar a decisão de escolha sobre o “habitat”. Está em jogo o morar e o permanecer.

A partir do momento em que estes elementos forem considerados, será possível alcançar uma percepção ampliada do direito à moradia para além da casa, que considere efetivamente o direito à cidade na promoção da cidadania, e do desenvolvimento territorial urbano para além de um viés econômico, que ultrapasse a criação de políticas urbanas e habitacionais rígidas, mas que considere o viés social e as questões inseridas na trama das populações envolvidas.

Por fim, destaca-se a relevância do debate para sugerir novas pesquisas e novos caminhos a serem percorridos no que se refere ao estudo da política habitacional e seus efeitos, diante das experiências produzidas no país, observando a importância, do ponto de vista do desenvolvimento territorial, de se discutir as políticas locais e os paradigmas das cidades. Faz-se importante incluir na agenda deste debate, a discussão do direito à moradia e à cidade enquanto importantes direitos sociais e, portanto, como elementos de promoção da cidadania.

Referências

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, 1990.

DUTRA, P. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia**. 2015. 207 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) — Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2015.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica: cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes. 1986.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, USP, São Paulo, p. 6774-6792, mar. 2005.

HAESBAERT, R.; BRUCE, G. A Desterritorialização na Obra de Deleuze e Guattari. **GEOgraphia**, v. 4, n. 7, set. 2002.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

PANIZZI, W. Na urbanização brasileira, ainda o predomínio da metrópole. In: RIBEIRO,

A.; MACHADO, D. (Org) **Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1990. 263 p.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. 1. ed. São Paulo: Ed. Ática. 1993. 270 p.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal**. 30. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. 176 p.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2012.

SAQUET, M. O desenvolvimento numa perspectiva territorial, multidimensional e democrática. **Rev. Resgate**, v. 19, n. 1, p. 5-15, jan./jun. 2011.

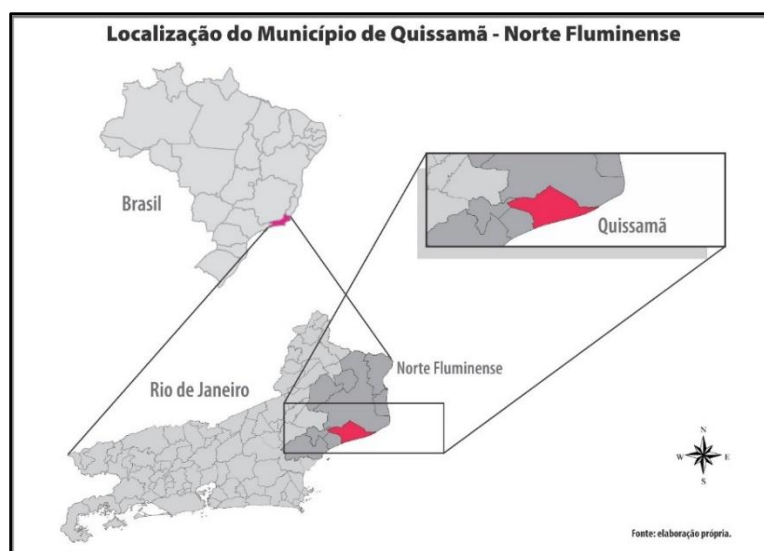
RUPTURA DAS POLÍTICAS CULTURAIS E TRANSFORMAÇÕES NO TERRITÓRIO: O CASO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE MACHADINHA EM QUISSAMÃ/RJ

Rafaela Neves

Introdução

Nada mais contemporâneo que abordar e reivindicar a transversalidade da cultura, seja consubstanciada em práticas, em políticas ou em estudos da sociedade moderna. A disseminação de pesquisas que abordam essa temática apenas ratifica o espaço e o valor adquiridos pela cultura nos tempos coetâneos (RUBIM, 2011). Os debates dentro do âmbito cultural, portanto, devem ocorrer nas mais distintas direções. Neste trabalho, será abordada a relação entre a dimensão política da cultura no território quilombola de Machadinha, comunidade localizada no município de Quissamã, norte do estado do Rio de Janeiro (Figura 1), no período entre 2004 e 2015.

Figura 1: Cartograma de Localização do Município de Quissamã/RJ



Fonte: Elaboração própria.

Trata-se de um município jovem que tem seu processo de emancipação ancorado em 2 (dois) marcos históricos: 1) a onda emancipatória pós-Constituinte de 1988 e; 2) a promulgação da Lei 7.478/97, conhecida como Lei do Petróleo, que garante, desde então, o recebimento de royalties e participações especiais por parte dos municípios produtores. Estes recursos têm sido responsáveis por uma média de 50% da receita orçamentária quissamaen-

se (INFO ROYALTIES, 2019) no interim entre 2000 e 2018, e aumentam significativamente o poder implementador de políticas públicas desse ente federado. É nesse contexto que o poder público local executa as políticas culturais de valorização patrimonial, que culminaram na requalificação do patrimônio cultural do município. Ganhou destaque, dentre eles, a requalificação das senzalas da Fazenda Machadinho que se desdobrou na formação da Comunidade Quilombola de Machadinho e no desenvolvimento do turismo cultural para o quilombo.

Neste capítulo será debatido como essas políticas culturais impactaram o território quilombola de Machadinho, a partir de um mapeamento dessas políticas no período entre 2004 e 2015, tentando refletir sobre os movimentos do território quilombola e seu respectivo “desenvolvimento”.

O problema a ser refletido surge ao identificar um quadro de ruptura do pacote de políticas culturais de valorização patrimonial, a partir de 2012, com a mudança de governo municipal, antes mesmo de se abrir o processo pela titulação das terras quilombolas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e no Instituto de Terras e Cartografias do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ). O conhecimento dessa questão levou à hipótese de que essa ruptura poderia estar ocasionando um quadro de arrefecimento da dimensão do território quilombola de Machadinho, agravado pela ausência de capital e controle social e da baixa capacidade de organização. Para alcançar os objetivos propostos, recorreu-se à periodização do território quilombola de Machadinho em três momentos – Território Gênese (2004-2007), Território Pináculo (2008-2012) e Território Arrefecido (2013-2015) – a fim de compreender, respectivamente, os processos de formação, de suntuosidade e de crise de reconhecimento/autonomia da comunidade quilombola.

Políticas culturais: quadro de rupturas e impasses territoriais na Comunidade Quilombola de Machadinho

Para Calabre (2007), as políticas culturais são entendidas como um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura, mas que, no contexto brasileiro, enfrentam três obstáculos, segundo Rubim (2007): ausência, autoritarismo e instabilidade. Para Barbalho (2007), a noção de política cultural compreende não apenas as ações concretas, mas, a partir de uma concepção mais estratégica, o confronto de ideias, lutas institucionais e relações de poder na produção e circulação de significados simbólicos. Nesse sentido, elas são criativas e propositivas, ao produzirem discursos, e detentoras de poder simbólico atuante no campo cultural (BARBALHO, 2007).

As políticas públicas de valorização patrimonial desenvolvidas em Quissamã caracterizam-se por compreender a restauração dos casarões antigos, sedes das fazendas do açúcar do período colonial suntuoso, também podendo ser consideradas ações em prol da defesa do patrimônio cultural local. No entanto, não pode ser desconsiderada a questão política histórica de concentração desse patrimônio nas mãos de uma elite agrária local, pois promover a manutenção da configuração espacial do auge da produção canavieira é também enaltecer a história dessa concentração que perdura, grosso modo, desde o Brasil Colônia.

Já o processo de restauração do espaço de Machadinho, com ênfase na manutenção das senzalas, é um diferencial dessas políticas, que pode ser entendido por diferentes óticas, mas aqui salientam-se apenas duas. Primeira, a narrativa de que o poder subversivo dos escravos venceu a casa grande, visto que do casarão só se tem as ruínas, e das senzalas, um povo que resiste e que as habita até a atualidade. Segunda, uma forma de salientar a histórica subalternidade de um determinado segmento social, que mesmo após a liberdade, não conseguiu alcançar a tão esperada autonomia, nem mesmo de suas terras, assunto que será trabalhado na próxima seção.

A implementação da política cultural de valorização do patrimônio tem um papel relevante no processo legal de reconhecimento quilombola em Machadinho, que se desdobra na valorização do modo de vida, na atração de turistas e pesquisadores para seu território, no convite para participarem de eventos estaduais a fim de divulgar a cultura – o jongo, o fado, a culinária. O prazo de vigência dessa política foi de apenas quatro anos, as mudanças tiveram início em 2008 e em 2012 já era possível perceber sinais de rupturas.

Infelizmente, no âmbito das políticas culturais, a descontinuidade tem sido um fato recorrente, em escala nacional, como alertam Calabre (2007) e Rubim (2007). Para somar-se a esse quadro de rupturas de políticas públicas no contexto brasileiro, tem-se a triste constatação – excetuando-se alguns municípios como Niterói e Maricá que estão numa direção alternativa em relação aos ganhos do petróleo – que os governos recebedores de royalties e participações especiais têm por hábito não saberem investir esses patrimônios a médio e longo prazo para as suas populações. Ou seja, geralmente há um descompasso entre o planejamento das políticas públicas e o valor recebido pelas participações governamentais. A ruptura da política cultural de valorização do patrimônio somada ao descompasso entre a capacidade de planejar o gasto e o ritmo crescente das receitas têm sido os principais impactos identificados em Quissamã, no que se refere à comunidade quilombola de Machadinho.

Outra observação importante para trazer ao debate refere-se à política cultural de valorização do patrimônio não ter abrangido todo o território quilombola de Machadinho, que compreende cinco localidades, Santa Luzia, Machadinho, Mutum, Sítio Boa Vista e Bacural. A figura 2 permite visualizar todo o território quilombola e identificar a parte reduzida do território para a qual se destinam as políticas públicas de cultura no âmbito da valorização do patrimônio, conhecida como Complexo Machadinho (destacado pela cor vermelha).

Figura 2: Croqui do Território Quilombola de Machadinha

Fonte: Elaboração própria.

Em 2007, Machadinha foi uma das oito comunidades remanescentes de quilombo do estado do Rio de Janeiro a serem contempladas com laudos antropológicos de identificação de suas terras. Ao tomar como referência este documento, a questão das terras fica mais obscura quanto à sua transparência. O laudo aborda que inicialmente o que se tinha em mãos era apenas um documento enviado ao INCRA pelo reconhecimento do território, pleiteando a titulação de todas as cinco localidades citadas. Entretanto, a conclusão do documento é que somente o território da Fazenda Machadinha seria pleiteado, ficando de fora parte de Bacural, Mutum, Sítio Boa Vista e Sítio Santa Luzia. O mesmo documento afirma que embora essas localidades não entrem na disputa pela terra, seus moradores são considerados quilombolas. Isso vai de encontro ao texto do Art. 68 do ADCT (BRASIL, 1988). Esse desfecho se aproxima da realidade atual garantida pelo Termo de Cessão Gratuita de Uso de Prazo Determinado. Trata-se da transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo preestabelecido. Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência de propriedade e, por isso, dispensa registros externos. Conforme observa Machado (2006), os quilombolas foram coagidos a assinarem esse documento, de um espaço que é deles historicamente e constitucionalmente lhes pertence.

Nesse caso, entende-se ser relevante uma leitura do território que priorize sua dimensão simbólica, identificando-o como resultado de uma apropriação simbólica, especialmente por meio das identidades territoriais, da identificação que os segmentos sociais desenvolvem com seus espaços vividos. Podendo a apropriação e construção de identidades

territoriais resultarem em um fortalecimento das diferenças entre os grupos, o que por sua vez pode desencadear tanto uma segregação maior quanto um diálogo mais fecundo e enriquecedor (HAESBAERT, 2013).

Essa abordagem abrange um território quilombola que apresenta uma territorialidade una, embora não possua contiguidade espacial. No entanto, a ausência de um território contíguo foi usada para justificar que as políticas culturais de valorização do patrimônio fossem destinadas apenas para a localidade de Machadinho, e que a construção dos equipamentos turísticos e a preservação patrimonial estivessem restritas a esse espaço, constituindo um entrave para a concepção de uma visão holística do território não só para quem o visita, mas para quem o habita e o constrói cotidianamente e por ele é construído. Esse é o impasse que sempre impediu a formação da associação de moradores da comunidade quilombola (MACHADO, 2006). A problemática em torno do líder comunitário se desdobra no desafio de eleger uma liderança que consiga priorizar todo o território quilombola, sem segregações, por conta de localidades diferentes.

Periodização do território quilombola de Machadinho: da implementação das políticas culturais à sua ruptura

Visando compreender as alterações que a espacialidade do quilombo de Machadinho vem sofrendo ao longo do tempo, recorreu-se ao recurso da periodização, para estudar o recorte temporal estabelecido entre 2004 a 2015, em sua dupla dimensão espacial e temporal, sem relegar o passado ao esquecimento, porque é por meio das construções do tempo pretérito que se faz o contemporâneo. Sendo assim, utilizei-me da reflexão de Machado (2006), PETROBRAS (2014) e dos trabalhos de campo realizados pela autora (2014-2015) para periodizar o território de Machadinho em: Território Gênese (2004-2008), Território Pináculo (2008-2012) e Território Arrefecido (2012-2015).

O território gênese (2004 – 2008) faz referência ao momento de nascimento da Comunidade Quilombola de Machadinho. Neste interim, seus moradores tiveram acesso à informação do que é ser quilombola no Brasil contemporâneo e se organizaram enquanto Associação Quilombola de Machadinho, o que levou à conquista da Certidão de Auto Reconhecimento Quilombola, em 2006, pela Fundação Cultural Palmares (FCP), e do laudo antropológico, concluído em 2007. Um período de grandes investimentos do poder público local naquele espaço, por meio da implementação de políticas culturais que visavam à conservação e restauração do patrimônio material e à valorização do imaterial. O patrimônio material, segundo Dalmaso (2012), refere-se às ruínas do casarão (Figura 3), à capela de Nossa Senhora do Patrocínio, às senzalas (Figura 4) e à oficina (Figura 5). O patrimônio imaterial, por sua vez, relaciona-se ao jongo, ao fado, à culinária e ao sincretismo religioso.

Figura 3: Ruínas da Sede da Fazenda de Machadinha



Fonte: Machado (2006).

Figura 4: Ala das Senzalas Fechadas para Restauração



Fonte: Machado (2006).

Figura 5: Antiga oficina onde foi construída a Casa de Artes de Machadinha



Fonte: Machado (2006).

Havia um interesse do poder público municipal em despertar o sentimento de pertencimento nos munícipes. Era notória, por parte da administração pública, a busca pelas singularidades do município, reforçando assim a identidade cultural dos seus habitantes e, conseqüentemente, “reinventando uma personalidade para o lugar”. Em suas exposições, geralmente os agentes da prefeitura sublinhavam o turismo cultural como uma fonte de renda alternativa, como uma forma de transferência intergeracional de riqueza, o que fundamenta a racionalidade do recebimento de royalties e participações especiais (MACHADO, 2006).

Nas últimas décadas, o debate sobre a produção dos espaços rurais tem ganhado força (principalmente a partir dos anos de 2004 com a execução de programas de desenvolvimento territorial que passaram a dar mais ênfase ao debate e anseios da população quilombola do país). Nesse âmbito, a valorização do patrimônio cultural emerge junto ao turismo como uma possibilidade de desenvolvimento local. Isso se deve a fatores como o processo de globalização e o reforço das identidades locais, a valorização do consumo dos símbolos como elemento de diferenciação sociocultural e a importância do valor econômico das atividades culturais, de lazer e turismo. A relação entre turismo e patrimônio se deve à resposta da indústria turística à crescente valorização das questões sociais da diversidade cultural, fazendo de mercadoria o passado e a memória, reinventando tradições e patrimônios imateriais que lhe estão associados (CORDEIRO, 2010). Esse é um movimento que redescobre o local em contraposição ao global. As manifestações culturais, as tradições e as peculiaridades permitem uma inserção em uma escala geográfica menor e uma visão do patrimônio como representação da identidade, com valor próprio, que expressa uma história e uma formação social (CORDEIRO, 2010).

Nesse sentido, Saquet (2011, p. 07) traz a seguinte contribuição:

Há, assim, múltiplas determinações do território e do desenvolvimento, que precisam ser consideradas nos estudos e nos processos de planejamento e gestão do território e do desenvolvimento: sociais, naturais, espirituais, históricas, relacionais. Isso requer, evidentemente, categorias apropriadas para sua compreensão, explicação e para a atuação em projetos de planejamento e gestão territorial, tais como: a) processualidade: histórica e relacional, social e natural; b) totalidade: relações transescalares por meio de redes concretas e virtuais; c) interatividade: interações, conexões, contradições, simultaneidades, envolvendo as relações essência-aparência, mediato-imediato, forma-conteúdo, espaço-tempo, espaço-território e assim por diante.

É crescente o interesse dos gestores públicos, principalmente estaduais e municipais, pelas histórias dos lugares com finalidade comercial e de formação de identidades. Essa relevância pode ser mensurada pela realização de políticas culturais de valorização do patrimônio, sobretudo em áreas marginalizadas economicamente. Ao passo que eram contemplados os casarões de Quissamã, vislumbrou-se na Fazenda Machadinho a especificidade que permitiu fazer do seu espaço uma atração turística, a partir da combinação de elementos diferenciados, como a arquitetura, a gastronomia, as festas, as crenças e o modo de vida tradicional. Tem-se um processo de atribuição de novas funcionalidades do patrimônio histórico e cultural que pode representar um passo à frente na conservação e preservação dos objetos do espaço rural.

Segundo Machado (2006), a prefeitura de Quissamã visava, nesse momento, parcerias para a construção da Casa de Artes de Machadinho, um local para receber turistas e apresentar as danças, a culinária e o artesanato. A perspectiva era a reconstrução de um espaço onde anteriormente funcionava a oficina da Casa Grande, preservando sua arquitetura original. O objetivo era permitir que os moradores da comunidade tivessem sustentabilidade pelas suas próprias habilidades, possibilitando assim, o desenvolvimento do turismo local. Havia também a expectativa de se ter um tablado para a apresentação do fado, do jongo, além da dança/manifestação cultural do boi-bumbá malhadinho. A Casa de Artes atenderia às exigências de higiene e de funcionalidade de uma cozinha. Esse projeto incluía a construção de uma casa de farinha seguindo o estilo antigo, para a realização de oficinas, inclusive para os turistas, de fabricação de farinha de mandioca e de “sanema”, um doce que era feito pelos escravos (MACHADO, 2006).

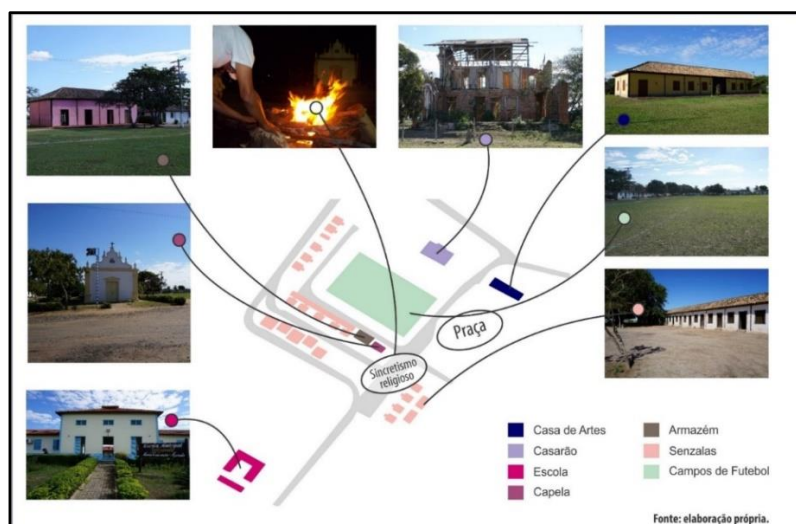
Nesse momento a comunidade viu nascerem os equipamentos turísticos que adiante consistiriam no sustentáculo para o estabelecimento do turismo cultural, como a Casa de Artes, o Memorial, a Praça. Mas também viu emergir alguns objetos no seu espaço que garantiriam um pouco de cidadania, como a escola, o posto de saúde e os sanitários que foram construídos em cada senzala-moradia. Além disso, passou a experimentar um processo novo, o de valorização da sua própria cultura, que durante séculos foi proibida e renegada. A Fazenda Machadinho adquiriu visibilidade ainda nessa época, destacando algumas visitas ilustres como a do então ministro da cultura, Gilberto Gil, em fevereiro de 2003, e a do padre

Marcelo Rossi, que filmou na região algumas cenas do filme “Maria, Mãe do Filho de Deus” (MACHADO, 2006).

A importância da implementação das políticas públicas de valorização patrimonial em realidades precárias toma dimensões para o grupo social envolvido que são difíceis de mensurar (MACHADO, 2006). A estruturação de uma comunidade quilombola esbarra na diminuição do crescimento de problemas urbanos como a falta de moradia, a ocupação irregular, o desemprego, a violência urbana; além de fazer cumprir a função da terra, realizando a reforma agrária, que ainda é um “campo minado” no contexto brasileiro. É também a valorização do rural, do pequeno produtor, da importância social da terra. É o reconhecimento de uma etnicidade que passou por séculos de retrocesso pela escravidão. Todavia, essas políticas não abrangeram a comunidade como um todo, mas estiveram restritas, em grande parte, à localidade Fazenda Machadinha, sobretudo no que se refere às melhorias de seus espaços.

O território pináculo compreende os anos de 2009 a 2012, quando a comunidade experimentou o auge da atividade turística, com o funcionamento de todos os equipamentos e a expectativa de uma nova fase que se iniciava. Foi o período em que os comunitários viram sua história sendo contada em livros e *folders*, além deles mesmos poderem contá-la por meio da culinária que era servida na Casa de Artes, por meio das apresentações de jongo e fado, não só dentro do território quissamaense, como em vários estados brasileiros e também em entrevistas aos turistas e pesquisadores que passavam pelo território quilombola. O papel do poder público local era o de incentivar e financiar esse processo que fazia a Fazenda Machadinha ser reconhecida como Complexo Cultural Fazenda Machadinha (ver Figura 6).

Figura 6: Croqui do Complexo Machadinha



Fonte: Elaboração própria.

Os objetos que foram construídos no período anterior (território gênese) passaram a ter funcionalidade e importância para legitimar o espaço do turismo e a identidade cultural, pautada na veneração do passado e na valorização dos símbolos por conter e perpetuar a

experiência de gerações. A tradição é um meio de lidar com o tempo e o espaço, inserindo qualquer atividade empírica particular na continuidade do passado, presente e futuro, que são estruturados por práticas sociais recorrentes. “A tradição não só resiste à mudança como pertence a um contexto no qual há, separados, poucos marcadores temporais e espaciais em cujos termos a mudança pode ter alguma forma significativa”. (GIDDENS, 1991, p. 38).

Embora se trate de um período suntuoso, é necessário ponderar os embates em torno do estabelecimento da Associação de Quilombo de Machadinho em alcançar consenso sobre os limites de seu território e na eleição de um líder que representasse todas as cinco localidades que compõem a comunidade quilombola em questão. Isso implicava diretamente no atraso do andamento da titulação das terras pelo INCRA, que por si só já é uma questão complexa e lenta, já que não havia uma liderança para acompanhar e pressionar as instituições públicas. Ou até no atraso da recém-formada Associação de Moradores de Machadinho em buscar a regularização de suas terras junto ao ITERJ, como foi explicitado anteriormente. Se o processo estivesse concluído, o território quilombola seria contemplado pelas políticas públicas federais, o que representaria considerável autonomia do poder público local, sendo a principal conquista a própria titulação. Para a Fazenda Machadinho essa representação seria ainda maior, ao menos simbolicamente, porque suas terras deixariam de ser propriedade da Prefeitura de Quissamã, invalidando o Termo de Cessão Gratuita de Uso de Prazo Determinado, já ressaltado.

O arrefecimento do território quilombola de Machadinho

O território arrefecido faz uma referência ao período em que a suntuosidade dos anos anteriores começou a ruir, a emitir sinais de estagnação e até mesmo de retrocesso. Um cenário semelhante ao que ocorre em escala nacional, de rupturas de políticas culturais quando se tem a passagem de um governo para outro. Em 2012 ocorreram as eleições municipais, resultando na troca de governos e de certa descontinuidade das ações a favor da comunidade quilombola de Machadinho. É a partir desse ano, que se verificará um quadro de arrefecimento do território quilombola.

O território arrefecido mencionado refere-se ao processo de transformação de um território quilombola que ocorria de forma veemente e que, ao menos aparentemente, parecia ter alcançado os meios necessários para sua sustentabilidade, mas que em um curto espaço de tempo seus objetos passaram a perder funções técnicas e sociais. Para exemplificar esse cenário pode-se citar a Casa de Artes que esteve fechada no interim de 2012 a 2017 e a Escola Municipal Felizarda Maria Conceição de Azeredo, que no início de 2006 desenvolvia projetos ligados à educação quilombola, mas que não perduraram por falta de investimentos públicos e capacitação necessária do seu corpo de funcionários a partir de meados de 2012.

Sem contar a contratação do grupo de jongo pela prefeitura para realizar apresentações em diferentes eventos, que era uma atividade frequente e que passou a ser esporádica. Além da precarização dos serviços oferecidos no posto de saúde.

A lista dessa perda de infraestrutura é crescente e implica na insatisfação popular, conduzindo à perspectiva da importância do controle social por parte das comunidades em vulnerabilidade. No caso da Fazenda Machadinho, houve um prejuízo significativo no acesso aos recursos públicos, dentre os quais se destacam as rendas petrolíferas (royalties e participações especiais, especificamente). Concomitantemente, a população passou a perder também o poder de exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público prestasse contas de sua atuação, principalmente dando ênfase a Lei de Transparência que exige que os atores políticos locais deem publicidade às ações executadas durante o seu mandato.

A participação ininterrupta da sociedade na gestão pública é um direito constitucional parágrafo 1º da CF/88 (BRASIL, 1988) que expõe que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, que permite aos cidadãos não só participarem da formulação das políticas públicas, mas também fiscalizarem de forma contínua a aplicação dos recursos públicos. Assim, o cidadão – e a comunidade quilombola – deveriam ter o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas.

Tendo os royalties e as participações especiais um caráter finito, assim estabelecido por lei e exercendo uma função de transferência intergeracional, o poder público local não devia justificar sua inação na diminuição do volume dessas entradas na receita do município. Embora, reconheça-se que uma redução de receita implica em uma redução de investimentos, as prefeituras petrorentistas não poderiam justificar a crise em que se colocaram a partir da justificativa da redução dos royalties (CRUZ et al., 2007). Se elas assim o fizeram, indica que o controle social de fato não tem acontecido por parte da opinião pública local, abrindo margens para a falta de transparência em relação aos recursos e às atividades que deveriam ser investidas para proporcionar atividades alternativas que preparem a economia da região para o futuro pós-royalties do petróleo em que geralmente as futuras gerações podem vir a ser prejudicadas.

Essa afirmação é assegurada por se tratar da realidade de um grupo de municípios chamados de petrorentistas, que deveria se utilizar de uma fonte de receita privilegiada para a realização do necessário planejamento integrado da política urbana, das políticas sociais, de geração de trabalho e renda e de sustentação econômica, capazes de produzir inclusão, bem-estar e cidadania. Tais rendas do petróleo deveriam proporcionar às prefeituras um elevado poder de intervenção nos rumos e na qualidade do desenvolvimento (CRUZ et al.,

2007). Logo, se reconhece que uma queda no volume de recebimento dessas rendas, por mais que causem uma perda de fôlego por parte da administração pública, não podem ser justificativas para a ausência de investimentos alternativos por parte dos gestores públicos, numa clara relação de dependência desse recurso. A dinâmica da economia proveniente da exploração de recursos naturais parece muitas vezes se destacar pelas dificuldades em alterar significativamente o cenário tradicional de desigualdade e segregação socioespaciais, apesar do crescimento do PIB e do volume impressionante das rendas petrolíferas, não sendo diferente com a economia petrolífera no Norte Fluminense.

Para agravar ainda mais esse quadro, tem-se a intensificação das migrações dos quilombolas para cidades vizinhas em busca de melhores condições de trabalho, atraídos pelos elevados valores dos salários pagos pela indústria do petróleo, o que demonstra a ocorrência de um processo de (des)territorialização (MACHADO, 2006). Esse processo pode ser tanto simbólico, com a destruição de símbolos, marcos históricos, identidades, quanto concreto, material. A (des)territorialização é multifacetada, não se trata apenas dos aspectos econômicos, políticos e culturais, mas também, e principalmente, do viés social. Assim, é preciso diferir e salientar os extremos significados desse processo. De um lado, tem-se a (des)territorialização tecnológica da elite que partilha das redes globalizantes informacionais e, de outro, a (des)territorialização radical dos totalmente excluídos cuja existência se tornou praticamente supérflua para o sistema. A (des)territorialização banaliza e esvazia de significado o contato com o outro, inserido em uma luta desmedida pela sobrevivência, podendo gerar impessoalidade e insensibilidade como resultado de relações às vezes dominadas pela técnica (HAESBAERT, 2014a).

No território quilombola de Machadinho, vivencia-se esse processo migratório, cuja preocupação central é a perda dos laços dos comunitários com o território, incentivados pelos elevados salários pagos pelo setor petrolífero (MACHADO, 2006). O prosseguimento da difusão conduz a uma (re)territorialização e assim a uma nova territorialidade e a um novo conjunto de relações frente à exterioridade e à alteridade. Todavia, a (re)territorialização dominante na contemporaneidade faz referência a um processo vinculado precipuamente ao viés funcional do território-rede, assim cognominado por direcionar fluxos ou definir escalas de ação entre redes que, majoritariamente, extrapolam-se em suas fronteiras (HAESBAERT, 2014b).

O combate ao arrefecimento da dimensão do território quilombola perpassa uma noção de sociedade autônoma que logre defender o seu território, catalisador de uma identidade cultural e ao mesmo tempo de recursos, cuja acessibilidade se dá, ao menos potencialmente, de forma igualitária para todos os quilombolas. O território precisa ser entendido a partir de dois aspectos fundamentais, o espaço e o poder, e o exercício desse poder não é concebível sem territorialidade (SOUZA, 2014). A Comunidade Quilombola de Machadinho precisa reverter as relações verticais com o poder público local, sua formação institucional e funcional tem se desenvolvido de baixo para cima. Isso influenciaria numa maior participa-

ção democrática dos quilombolas nas políticas culturais implementadas pelo município no Complexo Machadinho e no turismo étnico-cultural.

O conceito de capital social atrelado à emergência pós-moderna de controle social ajudaria a elucidar a questão do arrefecimento da dimensão do território quilombola de Machadinho, que também se relaciona à ausência de participação democrática nas políticas públicas municipais e de engajamento social pela luta dos direitos quilombolas.

Dallabrida (2007) trazem uma síntese do conceito de capital social, que consegue concatenar a discussão desta seção de forma sucinta e objetiva:

[...] segundo Coleman (1990), o capital social refere-se aos aspectos da estrutura social que facilitam certas ações; segundo Bourdieu (1985), refere-se às redes permanentes e próximas de um grupo que asseguram a seus membros um conjunto de recursos atuais ou potenciais; segundo Putnam (2000), refere-se aos aspectos das organizações sociais, tais como as redes, as normas e a confiança, que permitem a ação e a cooperação para benefício mútuo; segundo Fukuyama (1995), refere-se aos recursos morais, confiança e mecanismos culturais que reforçam os grupos sociais (DALLABRIDA, 2007, p. 89).

A escolha desses conceitos para interpretar o quadro em que se insere a Comunidade Quilombola de Machadinho tem a ver, respectivamente, com a habilidade que determinado segmento tem de se mobilizar diante das arenas políticas que envolvem interesses distintos dos diversos atores sociais e a ideia da sociedade civil participar do controle da administração pública. A falta de convergência dos quilombolas quanto à formação da associação se apresenta como um dos entraves para o desenvolvimento do capital social. Outro exemplo é a relação de dependência tanto econômica quanto social dos quilombolas em relação ao poder público local. Nesse aspecto, o território quilombola de Machadinho caminha a passos lentos. Afinal, trata-se de um segmento social que durante séculos foi tratado como mercadoria, sendo ausente de toda espécie de cidadania. Reforça-se, nesse sentido, o peso da herança histórica da escravidão na comunidade, dificultando o afloramento do capital social. O desafio, então, é encontrar uma forma de operacionalizar a formação do capital social em um prazo não tão longo.

Enquanto um segmento negro dentro de um país escravista, a própria existência de comunidades quilombolas na atualidade já representa uma condição de resistência e de luta. Fernandes (2007) aborda essa questão, salientando que mesmo com a abolição da escravatura, o “mundo dos negros” ficou praticamente à margem dos processos de industrialização e urbanização, como se estivesse dentro dos muros da cidade, mas não participasse coletivamente de sua vida econômica, social e política.

O debate em torno do capital social deveria permitir um olhar sobre a Comunidade Quilombola de Machadinho em relação à dificuldade em desenvolver a habilidade de mobilização diante das arenas políticas que envolvem a iniciativa privada, os quilombolas e os agentes do poder público. A ausência de engajamento político da comunidade (capital social) se desdobra numa apatia, ou seja, em não conseguir verificar, por exemplo, se as po-

líticas culturais de valorização patrimonial não se desviaram dos objetivos ou das normas e princípios que as regem; e se os direitos quilombolas constitucionais estão sendo cumpridos. Como recursos de reivindicações, a comunidade deve dispor de manifestações, das redes sociais ou dos grupos organizados de controle social, criando uma relação de proporcionalidade.

Ou seja, por detrás das dificuldades de atendimento dos anseios da população quilombola, verificar-se-á o não desenvolvimento do capital e do controle social na Comunidade Quilombola de Machadinha como impeditivos para o combate à principal causa do arrefecimento da dimensão de seu território, cristalizado no quadro de ruptura das políticas culturais de valorização do patrimônio dessas pessoas.

Considerações finais

Este artigo buscou contribuir para o debate do desenvolvimento territorial de comunidades quilombolas no contexto brasileiro, a partir do estudo de caso da Comunidade Quilombola de Machadinha, em Quissamã/RJ, um município petrorentista localizado na Bacia de Campos. Esta é uma informação importante porque explica o aumento da capacidade implementadora de políticas públicas, dentre elas, as políticas culturais de valorização do patrimônio. Uma das finalidades dessas políticas era estabelecer o turismo étnico-cultural na região, assim como diversificar a economia do município, que possui uma dependência em relação às rendas petrolíferas (royalties e participações especiais).

No entanto, essas políticas foram desenvolvidas no formato *top-down* (de cima para baixo), ou seja, sem considerar a importância da participação do maior contingente possível de atores envolvidos. Chega-se a esse entendimento, ao ter acesso ao Diagnóstico de Storni (STORNI, 2004), à Certidão de Auto Reconhecimento Quilombola de Machadinha (2006) e ao Laudo Antropológico de Machadinha (2007). Todos esses documentos apresentam o território quilombola com uma amplitude maior que as políticas culturais de valorização do patrimônio. Estas, ao privilegiar a implantação do turismo étnico-cultural, acabam por valorizar apenas uma porção ínfima do território quilombola (a localidade de Machadinha) em detrimento de outras quatro localidades que o compõem. Além disso, tais políticas revelam por meio de sua materialidade no espaço, que seus formuladores desconsideraram um aspecto muito importante para a atual noção de quilombos, sobretudo, aqueles localizados no espaço rural, que é a relação dos quilombolas com a terra, como garantia de sua subsistência e autonomia.

Há outras questões que agravam ainda mais esse cenário, como, por exemplo, as migrações dos quilombolas em busca de uma qualidade de vida melhor, uma vez que deixam de ter o mínimo necessário para sua sobrevivência com a descontinuidade não só das políticas

culturais como também das sociais, justificada na subtração do valor recebido das rendas petrolíferas. O processo migratório leva a um distanciamento físico do quilombola do seu território e pode levar a um distanciamento simbólico e identitário. Além disso, há os conflitos em torno de uma liderança que represente todas as localidades do território quilombola, que atrasa o processo de titulação e, conseqüentemente, expõe sua instabilidade.

Enfim, buscou-se trazer reflexões sobre o território quilombola de Machadinha, a partir do entendimento que o espaço geográfico está em constante movimento, em contínuo processo dialético de transformação no decorrer das diferentes temporalidades. No caso da Comunidade Quilombola de Machadinha, entender que se trata de um território que está dentro de um território bem maior, o “território do petróleo”, não somente em nível nacional, mas em escala global, que pode gerar interferências internas, como as migrações dos quilombolas para Macaé, município vizinho, vislumbrados com os salários pagos pela indústria petrolífera.

Diante dessas exposições, confirma-se a hipótese de que a Comunidade Quilombola de Machadinha vivencia um quadro de arrefecimento, que se deve principalmente à ruptura das políticas culturais de valorização do patrimônio, que teve início em 2012. Esse quadro se agrava pelo baixo grau de mobilização da comunidade. Defende-se como horizonte o desenvolvimento do capital e do controle social. A escolha desses conceitos tem a ver, respectivamente, com a habilidade que determinado segmento tem de se mobilizar diante das arenas políticas que envolvem interesses distintos dos diversos atores sociais e a ideia da sociedade civil participar do controle da administração pública. Dessa forma, entende-se que o desenvolvimento do capital social propiciaria a movimentação comunitária em defesa de seus direitos, necessidades e bem comum. Assim como, o controle social permitiria uma maior participação dos comunitários na formulação das políticas públicas relacionadas ao seu território, mudando a direção destas de *top-down* para *bottom-up*, ou seja, de “cima para baixo” para de “baixo para cima”.

Referências

BARBALHO, A. Políticas culturais no Brasil: Identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, A; BARBALHO, A. (orgs.) **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007. 179 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: Balanço e perspectivas. In: RUBIM, A; BARBALHO, A. (orgs.) **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007. 179 p.

CORDEIRO, L. A perspectiva do turismo em Quissamã em função da (re)valorização do seu patrimônio. In: MARAFON, G; RIBEIRO, M. (orgs.) **Revisitando o território fluminense III**. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. 362 p.

CRUZ, J; PINTO, A. Quissamã: Um município petro-rentista. In: PIQUET, R; SERRA, R (orgs.). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 352 p.

DALLABRIDA, V. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, segundo semestre de 2007.

DALMASO, F. Relatório antropológico da comunidade de Machadinho/RJ. In: O'DWYER, E. **O fazer antropológico e o reconhecimento dos direitos constitucionais: o caso das terras de quilombo no Estado do rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: E-papers, 2012. 352 p.

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Global, 2007.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. et al. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014a.

HAESBAERT, R. **Regional-global: Dilemas de região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014b.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2013.

INFO ROYALTIES. In: Universidade Cândido Mendes. **Info Royalties – Petróleo, Royalties e Região**. Disponível em <https://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em: 2019.

MACHADO, F. **Fazenda Machadinho: Memória e tradições culturais em uma comunidade de descendentes de escravos**. 2006. 116 p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Bens Culturais e Projetos Sociais) — Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

PETROBRÁS. **Relatório Final do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos**. Rio de Janeiro, 2014.

RUBIM, A. **Cultura e políticas culturais**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

RUBIM, A. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, A; BARBALHO, A. **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007. 179 p.

SAQUET, M. O desenvolvimento numa perspectiva territorial, multidimensional e democrática. **Rev. Resgate**, v. 19, n. 21, p. 5-15, jan./jun. 2011.

SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. et al. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

PARTE DESVELANDO O IMPASSE EM FAVOR
03 DE UMA PROPOSTA POSSÍVEL DE
DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO

ENTRE DILEMAS E OPORTUNIDADES: EM BUSCA DE UM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

William Melo
Joseane de Souza

Introdução

A tarefa de analisar e propor caminhos em direção ao desenvolvimento territorial é, por si só, uma tarefa desafiadora. A temática carrega consigo uma grande quantidade de controvérsias, sendo, portanto, muito difícil a reunião de consensos, seja nos debates realizados nacionalmente, como também em estudos e reflexões internacionais (CALDAS et al., 2009a, 2009b; VAZ et al., 2007). A profusão de visões é tão grande, que o tema inevitavelmente faz brotar acalorados debates acadêmicos, oriundos da existência de uma crise substantiva sobre a explicação teórica do conceito e da prática do desenvolvimento. Há, com frequência, um excesso de adjetivos ao substantivo desenvolvimento (local, sustentável, territorial, sustentado, integrado, democrático, participativo, entre outros), o que demonstra, de certa forma, perda de vigor e grande polissemia de interpretações sobre o conceito.

O desenvolvimento territorial, por ser controverso em termos conceituais, acaba influenciando também as decisões metodológicas adotadas por vezes, por inúmeros e bem intencionados pesquisadores da temática em questão. Assim colocado, as tentativas de avaliar ou medir o desenvolvimento, acabam quase sempre se restringindo à perspectiva econômica – com exceção do índice de desenvolvimento humano (IDH), que parece ser ainda a única ferramenta avaliativa que favorece a questão da multidimensionalidade do crescimento econômico de um país –, distanciando-se, por sua vez, de outras variáveis significativas para a compreensão conceitual da temática (MALUF, 2000)

Há quem reflita ainda, que as experiências de desenvolvimento territorial são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista” (LIPIETZ et al., 1994). Por outro lado, há quem considere que as experiências de desenvolvimento territorial têm dinâmicas próprias e não são apenas o reflexo da reorganização intencional do capital (BACATTINI, 1994). Por fim, há ainda quem acredite no desenvolvimento local/regional como lócus privilegiado para experimentações contra-hegemônicas (SANTOS et al., 2006).

Por mais que se apresentem visões conflitantes, a chave premente para ações em direção a um desenvolvimento territorial deve mesclar ações em prol de um modelo de ordenamento territorial, acrescido de articulações de processos participativos/dialógicos na

incidência de combater a imensa desigualdade brasileira. Em qualquer modelo de desenvolvimento, a cooperação deve ser um objetivo a ser buscado, favorecendo um federalismo pujante, que redemocratize poder, riqueza e renda (CALDAS et al., 2009a, 2009b).

É tendo por importante a retomada do debate sobre o desenvolvimento para o país e as necessárias alternativas frente a um mundo complexo, dinâmico e cada vez mais violento com a parcela da população mais fragilizada do planeta, que revisitaremos uma importante reflexão sobre o desenvolvimento sustentável, permeando o debate e tentando de forma mais objetiva possível não cair no erro de favorecer a dimensão econômica como a mais importante para o desenho de pressupostos em direção a um outro padrão de atuação.

Dessa forma será abordado, na segunda seção: O eterno debate sobre o desenvolvimento e o pressuposto da sustentabilidade como alternativa e; na terceira: A Agenda 21 como proposta para um mundo novo e complexo.

O eterno debate sobre o desenvolvimento: a sustentabilidade como alternativa

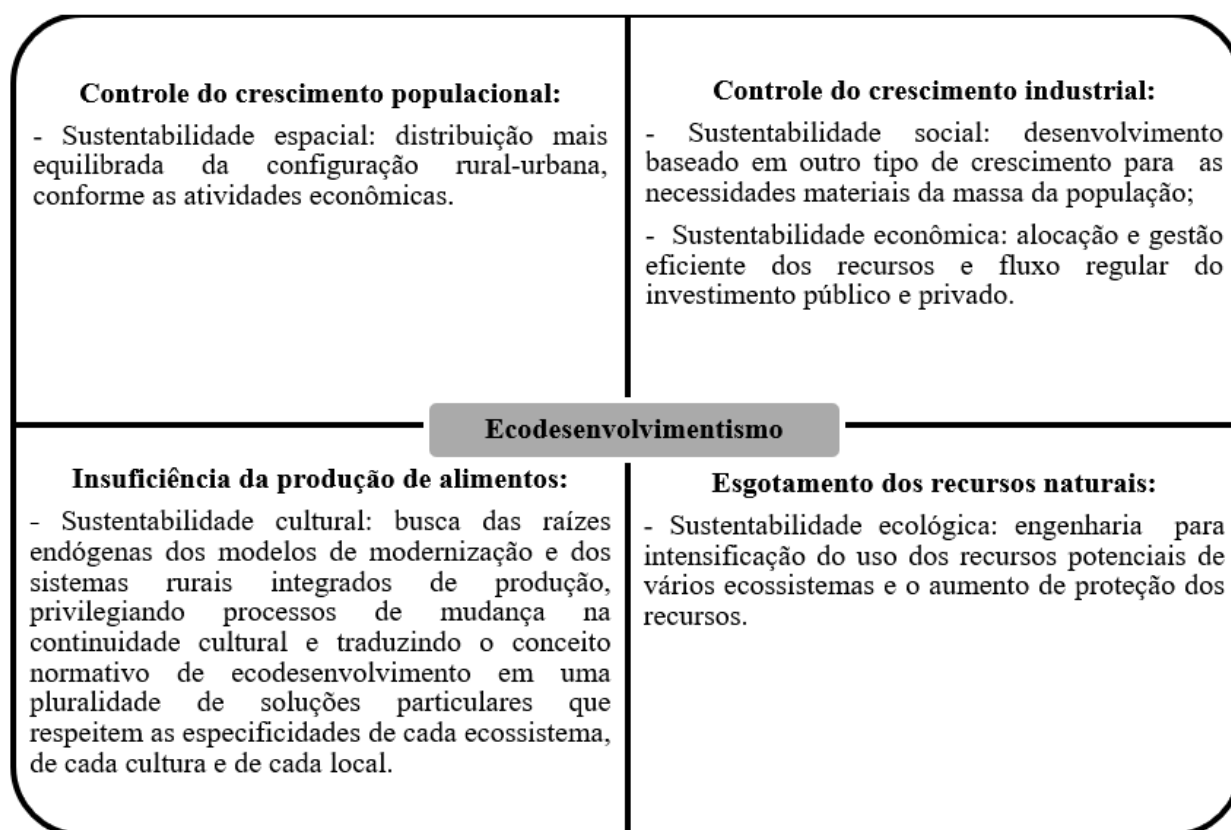
A temática do desenvolvimento atrelado às políticas públicas sempre foi debatida por intelectuais e demais atores políticos em toda a parte do planeta (BRESSER-PEREIRA, 2018; FURTADO, 2005; OLIVEIRA, 2003). Em particular, os debates sobre o desenvolvimento sempre ocorreram em sintonia com os interesses e problemas internos vivenciados pelo poder público e com as respectivas influências e pressões dos meios externos. Em especial no Brasil, este tema apresenta fortes peculiaridades da organização política interna, principalmente quando confrontada com temas que a princípio parecem antagônicos, tais como: desenvolvimento versus sustentabilidade; inovação versus preservação; contemporâneo versus tradicional.

O desenvolvimento de caráter economicista e hegemônico reinou aqui na América Latina exclusivamente até meados dos anos de 1960, quando viu-se definitivamente refreado por uma nova ótica, iniciada com os movimentos ambientalistas que, oportunamente, estabeleceram novas concepções e alternativas à acumulação e ao consumo desenfreado.

Rompendo as muralhas da concepção economicista, o ecologismo ou a escola eco-desenvolvimentista passou a questionar tal racionalidade (BINSZTOK, 2011). Mais concretamente, o novo debate passou a expor os impasses e problemas que o desenvolvimento industrial trazia para a humanidade. A solução ou superação dos mesmos exigia então, a adoção de medidas restritivas ao aumento da produção econômica, o que colocava a ideia de racionalidade ecológica como o princípio balizador e limitante da então racionalidade econômica e do que se entendia por desenvolvimento (de caráter acumulador e sem limites).

O Clube de Roma, entidade formada por intelectuais e empresários que não eram militantes ecologistas, pautou as discussões a respeito da preservação dos recursos naturais do planeta, engrossando as fileiras para novas reflexões e atitudes. Este grupo produziu os primeiros estudos científicos a respeito da preservação ambiental, que foram apresentados entre 1972 e 1974, e que relacionavam quatro grandes questões – sumarizadas no Quadro 1 – que deveriam ser solucionadas para que se alcançasse a sustentabilidade: 1) controle do crescimento populacional nos continentes asiáticos, americanos e africanos; 2) controle do crescimento industrial americano, chinês e europeu; 3) insuficiência da produção de alimentos e o esgotamento dos recursos naturais (CAMARGO, 2002).

Quadro 1 – Relação entre a sustentabilidade e as questões da humanidade



Fonte: SACHS, 1993.

Definitivamente, a partir do Clube de Roma, sobressaiu-se a ideia de um novo paradigma de desenvolvimento para o século XXI, compatibilizando as dimensões econômica, social e ambiental, como ponto de partida no plano conceitual, para tentar equalizar o dilema entre desenvolvimento econômico, redução da miséria e preservação ambiental e de tradições. A possibilidade de consonância entre todas essas dimensões é cada vez mais exigida pelas grandes nações e mesmo por uma nova geração de jovens e adultos mais conscientizados. O obstáculo se encontra numa parcela de atores políticos e da opinião pública que tendem a compreender essas dimensões como antagônicas, ainda atrelados a uma concepção

de crescimento econômico, relacionado à acumulação de ganhos e de forte depredação dos recursos naturais e simbólicos da humanidade.

Sendo assim, os ideólogos da vertente ecodesenvolvimentista resgataram os valores, ideais e conceitos surgidos no Relatório de *Brundtland* (1987), quando a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborou um documento denominado “Nosso Futuro Comum”, no qual os governos signatários se comprometiam a promover o desenvolvimento econômico e social em conformidade com a preservação ambiental (CMMAD, 1988). Nesse relatório, foi elaborada uma das definições mais difundidas do conceito de “desenvolvimento sustentável”, imprescindível para dirimir possíveis visões ainda conflitantes.

No que se refere ao conceito de desenvolvimento sustentável, este é criado a partir de uma bela utopia que, se não irá se realizar plenamente, pode, ao menos, “corrigir” os rumos socioeconômicos e ambientais da humanidade. É neste sentido, que o relatório apresenta, explica e passa a difundir o conceito, como: “[...] um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e as aspirações humanas” (CMMAD, 1988, p. 49). Sendo assim, o desenvolvimento sustentável é compreendido como uma ação, “[...] que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46).

Este documento chamou a atenção do mundo para a necessidade urgente de encontrar formas de desenvolvimento econômico que se sustentassem, sem a redução dramática dos recursos naturais nem os graves danos ao meio ambiente. Definiu também, três princípios essenciais a serem cumpridos: i) desenvolvimento econômico; ii) proteção ambiental e; iii) equidade social – sendo que para cumprir estas condições, seriam indispensáveis mudanças tecnológicas e sociais.

Por desenvolvimento econômico, o relatório prevê que os países levem em consideração a melhoria de suas tecnologias na direção de evitar a deterioração da reserva de recursos naturais. A sugestão é que o desenvolvimento econômico caminhe lado a lado ao desenvolvimento social, possibilitando a distribuição de renda como um dos aspectos imprescindíveis para a elevação da qualidade de vida dos indivíduos.

A proteção ao meio ambiente direciona-se à importância dada aos recursos não renováveis, como minerais e combustíveis fósseis, expondo a necessidade de que o uso destes recursos deva ser freado quando colocado em risco sua disponibilidade futura e que a tecnologia deve ser utilizada para minimizar possíveis esgotamentos. A preocupação central está no índice de esgotamento dos recursos e em suas possíveis consequências.

Como alternativa, o documento sugere a ênfase na reciclagem e a máxima valorização do uso econômico dos recursos. A preocupação central é a de que o meio ambiente deva estar em sinergia com uma nova economia de mercado, que prioritariamente considere o índice de destruição do planeta, para as atuais e futuras gerações.

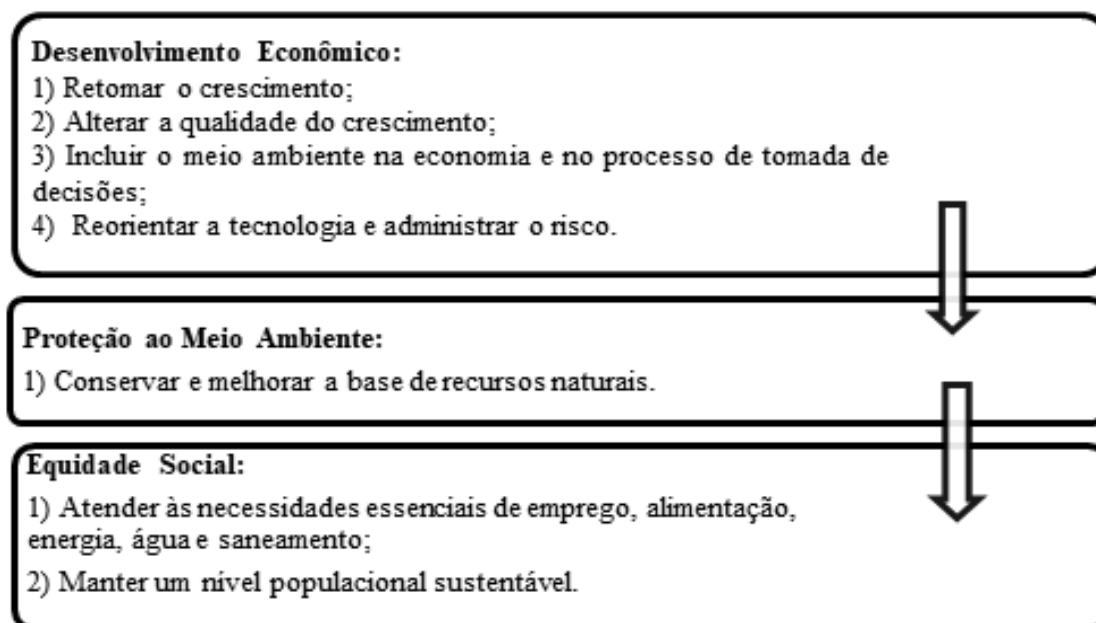
No que se refere à equidade social, é fundamental o combate à pobreza e à extrema pobreza. O desafio está em criar oportunidades de trabalho sustentáveis em escala e num nível de produtividade que permita que as famílias pobres vivam dentro de padrões mínimos de consumo. Para, além disso, é preciso haver mais alimento não só para alimentar um número maior de pessoas, mas também para combater a subnutrição. Por fim, em busca da equidade, é forçoso um pacto social que favoreça a população mais carente na direção de melhorias na habitação, abastecimento de água, tratamento de esgoto e serviços médicos.

Como se pode observar, na perspectiva do ecodesenvolvimento:

O desenvolvimento supõe uma transformação progressiva da economia e da sociedade. Caso uma via de desenvolvimento se sustente em sentido físico, teoricamente ela pode ser tentada mesmo num contexto social e político rígido. Mas só se pode ter certeza da sustentabilidade física se as políticas de desenvolvimento considerarem a possibilidade de mudanças quanto ao acesso aos recursos e quanto à distribuição de custos e benefícios. Mesmo na noção mais estreita de sustentabilidade física está implícita, uma preocupação com a equidade social entre gerações, que deve, evidentemente, ser extensiva à equidade em cada geração (CMMAD, 1988, p. 46).

A proposta do desenvolvimento sustentável parte do princípio que é necessário à realização de considerações econômicas e ecológicas no processo de tomada de decisões. Afinal, economia e ecologia estão integradas nas atividades do mundo real. Para tanto, será preciso mudar atitudes e objetivos e chegar a novas disposições institucionais em todos os países e de forma negociada entre chefes de Estados e suas respectivas populações, favorecendo equidade através do binômio de necessidades versus limitações (vide quadro 2).

Quadro 2 – Objetivos do Relatório de *Brundtland* (1987)



Fonte: CMMAD, 1988.

Posteriormente ao relatório *Brundtland*, houve a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (conhecida popularmente como Eco-92) no Rio de Janeiro. Esse encontro redefiniu definitivamente o conceito de desenvolvimento para os países, propondo uma alternativa ao meio ambiente na linha das discussões anteriormente travadas pela vertente do ecodesenvolvimentismo. A conferência teve como principais resultados a produção de importantes documentos oficiais sobre a temática do desenvolvimento sustentável, dentre os quais se destacam: 1) A Carta da Terra, que é uma declaração dos países signatários à ONU, a favor de princípios éticos fundamentais para a construção, no século XXI, de uma sociedade global, justa, sustentável e pacífica; 2) A Convenção sobre a Diversidade Biológica; 3) A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação das Áreas Naturais Mundiais; 4) A Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança Climática; 5) A Declaração de Princípios sobre as Florestas; 6) A Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e; 7) A Agenda 21.

Posteriormente a todo esse movimento social – de perspectiva ambientalista – assentou-se por parte desta corrente de pensamento, a consideração de que a civilização contemporânea é insustentável a médio e longo prazos, se não forem dadas alternativas a cinco importantes questões para a humanidade, que são: I) desmedido crescimento populacional; II) depleção da base de recursos naturais; III) sistemas produtivos que utilizam tecnologias poluentes e de baixa eficiência energética; IV) utilização predominante de energia fóssil que produz aquecimento global e; V) sistema de valores que propiciam a expansão ilimitada de consumo material (CPDS, 2000).

Segundo as comissões de políticas de desenvolvimento sustentável, nacionais e internacionais, há uma grande clivagem sociopolítica no mundo contemporâneo, que se dá entre as forças reformistas-progressistas que apontam na direção de uma civilização ecologicamente sustentável e as forças conservadoras (predatórias-perdulárias) que tendem a manter tudo como está. Para a primeira corrente, uma crucial transformação está ocorrendo nos países ocidentais desde o final da década de 1960: a emergência de valores pós-materialistas. Uma pequena, mas fecunda, parte da população se apercebe da necessidade de demandar qualidade de vida (sendo a proteção ambiental um componente fundamental) em detrimento da expansão indiscriminada do consumo de bens materiais, tendo em vista que a satisfação das necessidades materiais básicas já foram supridas. Por outro lado, há uma boa parte da população que apoia os ideais da segunda corrente, sustentando que o crescimento econômico a partir do aumento de seus produtos internos brutos (aumento do consumo e da renda) e do fortalecimento de seu poderio militar, é definitivamente a única forma de aumento na qualidade de vida da população e de caminho para o alcance das demandas dos países e de suas respectivas sociedades.

A colocação em direção à alternativa ao desenvolvimento via acumulação e mercados, não têm a intenção de frear ou alterar o sistema político dos países, mas sim a de incluir de forma mais decisiva, a parcela da população carente de necessidades básicas, em uma clara intenção de equilíbrio entre distribuição de riquezas e a necessária preservação dos recursos naturais. Ou seja, o desenvolvimento sustentável defendido nada mais é do que um projeto de ordenamento territorial que possa ajudar na racionalização de necessidades contra possíveis exageros.

A agenda 21: uma nova proposta para um mundo complexo

É a partir da exigência de uma nova lógica de desenvolvimento para o planeta e da crescente demanda por qualidade de vida, que se consolida definitivamente, na década de 1990, a percepção dos graves riscos envolvidos nos problemas ambientais globais: depleção da camada de ozônio; aquecimento global; perda de biodiversidade; devastação das florestas tropicais; dentre outros. No enfoque do movimento histórico da vertente ecodesenvolvimentista, as organizações governamentais e os grupos comunitários dedicados à proteção ambiental partem para um movimento mais amplo, que inclui: i) setores do empresariado cujos sistemas produtivos preenchem em medida significativa o critério da sustentabilidade; ii) grupo de investigadores e instituições científicas cujo esforço de pesquisa coloca-se no rumo da sustentabilidade e; iii) setores da estrutura estatal (agências ambientais, entre outros) que consideram a proteção ambiental como uma dimensão fundamental da ação de governo em prol do objetivo do fortalecimento da sustentabilidade planetária.

É a partir do debate desses ideais e da formulação da Agenda 21, que se cristaliza um caminho para um novo padrão de desenvolvimento, ratificando o chamado “desenvolvimento sustentável”. Elaborada e acordada entre os 179 países presentes na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), este documento passa a dar maior sentido prático aos princípios norteadores da sustentabilidade aprovados durante a Conferência.

Embora a Agenda 21 não tenha força legal, o relatório se coloca como um importante instrumento detalhado de possíveis medidas a serem executadas por governos, agências internacionais multilaterais, empresas e organizações da sociedade civil. Representando uma ação de orientação, o documento concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, e está voltado para o planejamento estratégico e para o desenho e implementação de políticas que favoreçam definitivamente a sustentabilidade. O termo “agenda” busca precisamente fixar compromissos e passos que deveriam ser dados nessa direção.

O documento enfatiza a indissociabilidade do conceito de desenvolvimento econômico e dos conceitos de preservação e equilíbrio ambiental. Ao longo dos seus quarenta capítulos, privilegia temas como combate à pobreza, mudança nos padrões de consumo, associação entre as dinâmicas demográficas e a sustentabilidade, condições de promoção da saúde humana, planejamento e gerenciamento dos recursos terrestres, manejo de ecossistemas frágeis, promoção do desenvolvimento territorial rural, agrícola e urbano sustentável e arranjos institucionais internacionais e nacionais para a promoção de outro tipo de desenvolvimento. A ideia principal do documento não é a de impor soluções aos países, mas sim de propor diretrizes que sirvam de base para que cada país elabore e implemente sua própria agenda, adequada às suas especificidades sociais, econômicas e ambientais.

A proposta da Agenda 21 e dos defensores do desenvolvimento sustentável parte da consideração de que a maioria das teorias que procuraram desvendar os mistérios sociais e econômicos das últimas décadas não obteve sucesso em seus intentos. O modelo de industrialização tardia ou modernização, que ocupou o cerne de diversas teorias nos anos de 1960 e 1970, em especial em países como o Brasil, não foi capaz de modernizar setores da economia em direção ao oferecimento de um desenvolvimento equilibrado para a maior parte da sociedade. De acordo com Brüseke (2003), a modernização não acompanhada da intervenção de um Estado mais racional e de uma sociedade civil mais fraterna, desestruturou a composição social, a economia territorial, e seu contexto ecológico.

A ideia e a defesa de um Estado considerado racional é aquele que reorienta a tecnologia – o vínculo-chave – entre os seres humanos e a natureza. Primeiro, a capacidade de inovação tecnológica precisa ser ampliada nos países em desenvolvimento, dando ênfase ao atendimento das reais necessidades de um mundo novo, complexo e inclusivo. Segundo, é preciso alterar a orientação do desenvolvimento tecnológico, de modo a conceder maior atenção aos fatores ambientais (UNCED, 1992).

Em todos os países, as preocupações com os recursos ambientais deveriam nortear os processos de invenção de tecnologias alternativas, de aperfeiçoamento das tecnologias tradicionais, e de escolha e adaptação de tecnologias importadas. A maior parte da inovação tecnológica deve de alguma maneira ser estimulada pelo Estado, que a partir da pesquisa científica em organizações comerciais e instituições universitárias, criará e processará inovações que tenham valor de mercado ou mesmo alternativas aos problemas de suas sociedades. É fundamental que as tecnologias e as inovações científicas tragam “bens” sociais, possibilitando a melhoria na qualidade do ar ou mesmo produtos mais duráveis, solucionando problemas que geralmente não entram nos cálculos das corporações e dos governos, como os custos externos da poluição, a destinação de resíduos sólidos e o alcance de qualidade de vida – acesso aos consumos básicos – para toda a população.

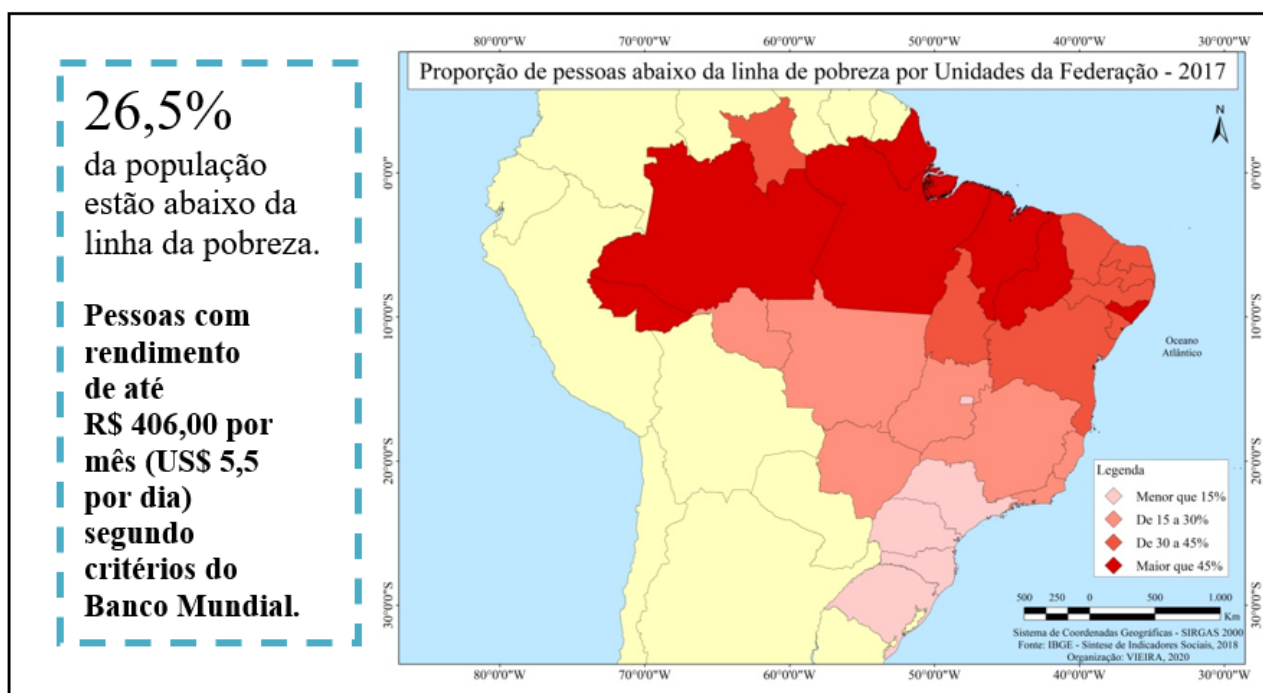
Neste sentido, as políticas públicas adotadas nos governos passariam a ter por objetivo garantir, mediante incentivos e desincentivos, que as organizações corporativas e demais instituições, se empenhem em considerar mais plenamente as fragilidades ambientais e sociais de seus respectivos povos.

Emerge da importância da construção em direção a um Estado racional – que incorpora as dimensões sociais, econômicas e ecológicas de seu povo – a necessidade de ações multidimensionais, onde cada dimensão apresenta fundamental importância para a conquista de um novo padrão de desenvolvimento e subsidiariamente de uma nova conduta humana que comungue as necessidades dos indivíduos e dos respectivos recursos naturais do planeta.

O desenvolvimento territorial sustentável é, antes de qualquer coisa, um modelo de percepção do crescimento econômico que atenda às necessidades atuais do mundo sem que isso venha a comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.

Satisfazer as necessidades e aspirações humanas é o principal objetivo deste modelo de desenvolvimento. Em países como o Brasil, as necessidades básicas de grande número de pessoas – saneamento, alimento, roupas, habitação e emprego – ainda não são atendidas (ver mapa 1). Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor condição de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer, com maior facilidade, crises ecológicas e demais consequências negativas para a humanidade. Para que haja um verdadeiro desenvolvimento – como sugere o desenvolvimento territorial sustentável –, é preciso que todos tenham suas necessidades básicas atendidas – proporcionadas pela riqueza da terra e dos recursos naturais – e que lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar suas aspirações a uma vida melhor.

Mapa 1 – Proporção da população brasileira na linha da pobreza extrema (2017)



Fonte: Elaboração própria.

O problema estratégico consiste em encontrar um fluxo metabólico (ou um *throughput*) sustentável, que possa elevar o bem-estar societal sem causar danos às funções e serviços ambientais. Em outras palavras, deve se buscar o desenvolvimento para todos, garantindo e resguardando a qualidade do meio ambiente natural e da vida humana.

O desenvolvimento almejado busca reconciliar o progresso material com a preservação da base natural da sociedade. Sustentar o fluxo metabólico de recursos de baixa entropia (produtos primários, que gastam pouca energia na sua produção) que se converterão em matéria e energia de alta entropia (produtos manufaturados, que gastam grande quantidade de energia para serem produzidos) – fluxo este que constitui a essência do processo econômico (GEORGESCU-ROEGEN, 1971) – implica investir no aumento da produtividade qualitativamente ao invés da quantidade, impedindo uma exploração ruínosa de recursos naturais e mantendo suas capacidades de regeneração e absorção. Para ser sustentável, o processo de desenvolvimento tem que respeitar os processos da natureza tanto quanto possível, incorporando as coordenadas da homeostase, da sobriedade e de máximos rendimentos com eficiência ecológica no interior de seu arcabouço – adotando, numa palavra, os princípios de uma “economia conservativa” (BRANCO, 1989).

A teoria da entropia considera que só pode haver sustentabilidade com minimização dos fluxos de energia e matéria que atravessam esse subsistema, e a decorrente necessidade de desvincular avanços sociais no aumento desproporcional da produção e de consumo de bens manufaturados, não é mais um sugestão, mas sim, uma exigência para a manutenção das novas gerações (CECHIN, 2010; MUELLER, 2007).

É urgente que as políticas de governo voltem a se concentrar na agenda da sustentabilidade como uma alternativa criadora, alterando/combateendo excessos de consumo e a obsolescência programada imposta pelas grandes corporações de manufaturados. Ou seja, é diminuindo as distâncias sociais, modificando estilos de vida e o Estado e as corporações se controlando mutuamente que pautaremos um novo caminho para o necessário desenvolvimento humano exigido pelos novos tempos.

O enrijecimento das pesquisas e monitoramento de dados também são ações que não podem ser negligenciadas, estas são tarefas fundamentais para guiar os governos na direção do desenvolvimento territorial sustentável. Ações contrárias à ciência e a reflexão – como ocorrida em setembro de 2019 pela gestão do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro em relação aos dados produzidos sobre o desmatamento brasileiro pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – são contraproducentes ao necessário fluxo a favor da preservação ambiental e da conscientização humana a favor de uma sociedade mais democrática e solidária.

Os países em desenvolvimento – como é o caso do Brasil – precisam dar mais protagonismo à pesquisa e ao monitoramento de dados, tendo por objetivo ajudar na construção de um novo paradigma de crescimento econômico e de desenvolvimento para as suas respectivas sociedades. É de fundamental importância o estímulo aos estudos de avaliação e de impacto que orientem as políticas e ações das diferentes instâncias de governo no sentido de ampliar ações de governança em prol da sustentabilidade.

Em especial no caso brasileiro, favorecer/valorizar os esforços realizados a favor dos indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é uma das ações que pode potencializar a efetivação de uma boa gestão do espaço urbano e rural, medindo as desigualdades regionais brasileiras e dando relevância para que reflexões sejam feitas por acadêmicos, analistas, atores políticos e demais estudiosos. Na verdade, é compreendendo as ações estratégicas que órgãos como o IBGE realizam e adotando medidas em direção ao reconhecimento das limitações e do melhor aproveitamento da grandeza da diversidade natural existente no país que poderemos vislumbrar algum futuro mais promissor.

É importante a compreensão de que o Brasil é um dos poucos países com tamanha abundância de recursos naturais e essa constatação o torna, por si só, um país com grandes desafios, já que se trata de um “[...] território continental, com recursos naturais ainda fartos, grande diversidade biológica, recursos hídricos relativamente abundantes, insolação durante todo o ano e uma complexa sociedade já superior a 200 milhões de habitantes” (CPDS, 2000, p. 23).

Em especial, os países em desenvolvimento precisam ainda rever suas ações ou, ao menos, suavizar o tipo de desenvolvimento que se baseia no favorecimento de polos concentradores de produção, seja na interiorização concentrada de algumas regiões ou mesmo em

áreas predominantemente metropolitanas, melhorando a circulação de mercadorias, serviços e moedas. A alteração desta conformação social – de difícil e complexa solução – está ligada à possibilidade de desconcentração da população nos grandes centros urbanos e na tentativa de se conseguir certo equilíbrio e avanço nos serviços sociais e nas oportunidades para todos os indivíduos, abrandando a perspectiva de que o local de origem de uma pessoa, necessariamente, define o alcance ou não na melhoria de suas condições de vida (HOGAN et al., 2001).

É importante expor que boa parte do distanciamento em relação a um desenvolvimento mais equânime inicia-se no adensamento desordenado das cidades, que sem adequado planejamento, passam a sofrer mais com a carência de recursos e de infraestrutura, além de padrões inadequados de gestão, que geram problemas de déficit habitacional, de saneamento, piora nos indicadores de morbidade e incapacidade de atendimento dos serviços de saúde, empobrecimento e degradação ambiental (CAMARGO, 2002). Essas questões, portanto, demonstram a complexidade e a urgência de informações adequadas para o desenvolvimento territorial brasileiro e tão consonantemente aderentes ao projeto de sustentabilidade atualmente esquecido. A alternativa se encaminha para a necessária valorização de cidades sustentáveis e inteligentes, na qual a governança é a mola propulsora para novas ações da gestão pública.

As cidades sustentáveis são compromissos iniciados no campo da governança e da gestão das políticas públicas nas cidades, tendo em vista o fortalecimento dos processos de tomada de decisão mediante maior democracia participativa. Alcançam, também, o campo da gestão local para a sustentabilidade, concentrando o foco em uma gestão eficiente em termos de planejamento, implementação e avaliação das políticas. Em segundo lugar, volta-se para a preservação e a proteção dos bens comuns naturais, mediante o estabelecimento de padrões mais responsáveis e sustentáveis de produção e consumo nos territórios, além de um planejamento e um desenho urbano que incorporem as questões econômicas, sociais e ambientais das cidades de forma integrada. Buscam, ainda, definir algumas opções de mobilidade nos ambientes urbanos mais sustentáveis. Os mencionados compromissos implicam, em terceiro lugar, ações no campo da saúde dos cidadãos urbanos, da equidade social e do desenvolvimento de dinâmicas econômicas locais sustentáveis. Cidades sustentáveis seriam, assim, o resultado de um conjunto articulado de ações, nas esferas públicas e privada, que progressivamente criem um ambiente urbano economicamente viável, sustentável e socialmente justo (EVANGELISTA, 2015, p. 140).

Dentro deste enfoque, é preciso urgentemente que os países em desenvolvimento – em especial o Brasil – voltem a consolidar e fortalecer seus indicadores de desenvolvimento sustentável ou mesmo promovam a construção de novos indicadores que permitam refletir com maior fidedignidade o quanto as ações públicas estão subsidiando ou se afastando do necessário projeto de difusão a favor da equidade.

A institucionalidade política, as organizações civis e o mundo corporativo – que hoje, favorecem o efêmero contra o duradouro, as tendências homogeneizadoras da globalização

(GROSSMAN et al., 1991) em lugar da diversidade (tanto biológica quanto cultural, que são básicas para a evolução), uma atitude de *laissez-faire* concernente ao meio ambiente em oposição à fixação de limites biofísicos, e assim por diante – devem ser ajustadas aos requisitos de um novo propósito de “desenvolvimento”.

Novas instituições ou outros ideais de vidas são requisitos fundamentais para a conservação dos ativos naturais, para o encorajamento da regeneração dos recursos renováveis, para proteção da biodiversidade, para geração de tecnologias ambientalmente menos nocivas, para promoção de estilos de vida menos intensivos no uso de energia e materiais e para manutenção da natureza em benefício das gerações futuras.

Tais atitudes advogam novas formas de regulação democrática e uma nova versão de economia mista – calcada não apenas na acumulação e no lucro, mas também na democratização de riquezas e de preservação da capacidade de esgotamento dos recursos naturais –, diferentemente da lógica neoliberal. Certamente, para engajar todos os setores da sociedade na perseguição de um novo modelo de “desenvolvimento”, sustentável, equitativo, economicamente eficiente e politicamente viável, pelo menos três parâmetros adicionais devem ser considerados: (1) educação; (2) gestão participativa e, (3) diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil. Em suma, a mudança necessária deve ser iniciada por uma política de governo em favor da promoção de novas práticas que de fato possibilitem a compreensão da verdadeira riqueza durável e genuína do tão sonhado “desenvolvimento” para todos.

Considerações finais

As reflexões e breves ações em direção ao desenvolvimento territorial devem retornar ao debate da agenda política brasileira e dos demais países em desenvolvimento, iluminando novas possibilidades e limites na reconstrução de novos ordenamentos territoriais.

Desta forma, compreende-se que é necessário um melhor entendimento das possibilidades de articulação dos diferentes instrumentos de promoção do desenvolvimento territorial sustentável. O experimentalismo difuso e a materialidade das experiências dos governos locais até o início do século XXI padeceram de visões fragmentadas, selecionando um ou poucos instrumentos e deixando de explorar complementaridades que poderiam significar novas possibilidades de ações (CABANNES, 2004).

Essa articulação dos instrumentos de promoção do desenvolvimento territorial sustentável não pode ocorrer de maneira descontextualizada. Os instrumentos/ações não são universais e, portanto, não podem ser simplesmente replicados em qualquer contexto. Devem ser entendidos como parte do repertório à disposição dos atores, que se valem deles de acordo com o contexto em que se encontram, com seus objetivos e estratégias, na disputa

por conteúdos, meios e resultados dos processos de desenvolvimento territorial sustentável e, por fim, de acordo com seus acúmulos e capacidades.

Por conta disso, outra questão precisa ser reforçada: a de que é preciso compreender os distintos papéis dos vários atores sociais, tanto aqueles embasados no território, quanto os de instituições externas à comunidade. Certamente, cada caso apresenta capacidades de intervenção distintas.

A compreensão das dinâmicas locais demanda um contraponto: contextualizar o local e relacioná-lo com outras instâncias, a regional, a nacional e, em certos casos, internacional, é preciso evitar análises locais superficiais, que democratizam discursos, mas não democratizam oportunidades. É premente evitar “[...] certo “localismo” ingênuo e pouco efetivo, [...] como elemento de suficiência das iniciativas, despregando-as de seu objetivo de transformação efetiva das condições materiais de vida das comunidades” (MELO, 1996, p. 17).

Buscar compreender essas articulações complexas não é trabalho trivial. Em princípio, podem ser identificados dois níveis de articulação: i) articulação dos instrumentos entre si, levando à necessidade de uma visão intersetorial e integradora nas políticas públicas de desenvolvimento territorial, com consequente demanda por novos padrões de governança; ii) articulação dos atores entre si, envolvendo os processos políticos e sociais que coexistem e determinam o conteúdo das políticas e iniciativas em prol de um novo padrão de desenvolvimento (MALUF, 2000).

A ignorância ou a má interpretação dessa complexidade leva a dois tipos de problema na formulação de políticas públicas: a imobilidade ou a busca de fórmulas prontas (OLIVEIRA, 2001).

Partidários das ideias baseadas em uma noção ligeira de capital social tenderiam a defender a primazia da articulação entre os atores; por sua vez, os defensores de uma intervenção focalizada em resultados de prazo mais curto tenderiam a selecionar um conjunto articulado de instrumentos e a defender que deva ser construída a articulação de atores que permita sua implantação.

Parece evidente que é necessário erigir uma terceira forma de encarar essa complexidade, que é o da articulação simultânea entre instrumentos e atores, na forma de estratégias situacionais de desenvolvimento territorial, absolutamente singular no tempo e no espaço, ressaltando o caráter multidimensional e multiescalar desses processos (MEYER-STAMER, 2001).

Voltando a atenção para outra questão, é preciso deixar claro que existe um sentido político subjacente às escolhas feitas pelos atores. Identificar esse sentido é fundamental não só para compreender os processos, mas também seus impactos futuros. As possibilidades locais de experimentar e refletir sobre o desenvolvimento territorial desdobra-se normalmente

em duas frentes: uma da reprodução da lógica capitalista global em escala localizada e outra de experimentações contra-hegêmicas (SINGER, 2000).

Para dar conta dessas questões, tem-se o desafio de encarar o local como campo de possibilidades e de experimentações. Assim, a avaliação das experiências deve contemplar certa condescendência com resultados econômicos de curto prazo e buscar olhar para os processos de mais longa duração. Isso exige uma postura de avaliação distinta do *mainstream*, que possibilite fugir da armadilha das avaliações que escondem a “miopia” de sua compreensão da realidade, muitas vezes atrás de um fetiche por indicadores e resultados quantificáveis, tão a gosto de certas visões simplificadoras das ciências sociais, que levam crescentemente à despolitização das políticas públicas (OLIVEIRA, 2001).

A busca de caminhos para a solução dessas questões, do ponto de vista da investigação, exige uma abertura para análise e avaliação de resultados que descarta modelos preconcebidos ou eleição de boas práticas. Por conta disso, observar uma diversidade de experiências é fundamental. Entretanto, ao olhar essa diversidade é preciso identificar questões que emergem de seu conjunto e orientá-las para uma reflexão que possa subsidiar a intervenção dos atores da sociedade civil e dos governos na formulação de propostas e iniciativas a favor de um necessário desenvolvimento territorial sustentável.

Referências

BACCATINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G; LIPIETZ, A. (orgs.). **As regiões ganhadoras – Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Portugal: Celta, 1994. 296 p.

BINSZTOK, J. Principais vertentes (escolas) da (des)ordem ambiental. In: SANTOS, M.; BECKER, B. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. 416 p.

BRANCO, S. **Ecológica: uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente**. São Paulo: Edgard Blücher, 1989.

BRESSER-PEREIRA, L. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018. 140 p.

BRÜSEKE, F. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 2003.

CABANNES, Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, Apr. 2004.

CALDAS, E.; MARTINS, R. Uma análise comparada de experiências de desenvolvimento

econômico local no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, p.70-93, set./dez. 2009a.

CALDAS, E. Visões do desenvolvimento local: uma análise comparada de experiências brasileiras. **Interações**, v. 10, n. 2, p. 207-218, dez. 2009b.

CAMARGO, A. **As dimensões e os desafios do desenvolvimento sustentável: concepções, entraves e implicações à sociedade humana**. 2002. 198 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CECHIN, A. **A natureza como limite da economia**. 1. ed. São Paulo: Senac, 2010. 364 p.

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL (CPDS). **Agenda 21 brasileira: bases para discussão**. Brasília: MMA: PNUD, 2000.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988 (Relatório Brundtland).

EVANGELISTA, A. Cidades sustentáveis. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp/Fundap, 2015. 1072 p.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Paz e terra, 2005. 92 p.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **The entropy law and the economic process**. Cambridge: Harvard University Press, 1971. 450 p.

GROSSMAN, G.; KRUEGER, A. Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. **National Bureau of Economic Research (NBER)**, Working Paper n°. 3914, Cambridge: MA, 1991.

HOGAN, D. et al. (org.). **Migração e ambientes nas aglomerações urbanas**. Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos da População, 2001. 514 p.

LIPIETZ, A.; BENKO, G. O novo debate regional: posições em confronto. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). **As regiões ganhadoras – Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Portugal: Celta, 1994. 296 p.

MALUF, R. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 8, n. 2, p. 53-86, out. 2000.

MELO, M. A crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo” municipal: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MEYER-STAMER, J. **Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica**. Policy paper n° 28. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2001.

MUELLER, C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: UNB/Finatec, 2007. 562 p.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003. 150 p.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Instituto Pólis/PGPC/FGV-Eaesp, 2001. 40 p.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel/FUNDAP, 1993. 103 p.

SANTOS, B.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. Introduction: expanding the economics canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. In: SANTOS, B. (org.). **Another production is possible: beyond the capitalist canon**. London: Verso, 2006.

SINGER, P. O Brasil no limiar do terceiro milênio. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 38, p. 247-259, 2000.

UNCED. **Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1992.

VAZ, J.; MARTINS, R.; CALDAS, E. Participación ciudadana, articulación de actores y desarrollo local: um análisis comparado de experiencias brasileiras. **Revista Mercatec**, v. 43, p. 29-41, 2007.

Sobre os autores

Amanda Araujo é Doutoranda em Geografia (área de concentração: Organização e Gestão do Território) pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), vinculada ao Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-Espacial (NuPeD/UFRJ) e à Rede de Pesquisadores em Geografia (Socio)Ambiental/RPG(S)A; Mestre, Bacharel e Licenciada em Geografia também pela UFRJ. **Atualmente** é Professora de Geografia dos Ensinos Fundamental e Médio do Colégio Pedro II.

Camila Vieira é Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), possui Mestrado, Bacharelado e Licenciatura em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pós-Graduação em Geoprocessamento pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). **Atualmente** é Professora do curso de Licenciatura em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) a partir do Consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro e Consultora de Geoprocessamento da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS).

Carlos Sávio Gomes Teixeira é Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de São Paulo (USP); Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de São Paulo (USP) e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). **Atualmente** é Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), Docente no curso de graduação em Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Denise Terra é Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Ciência Política e Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). **Atualmente** é Professora Associada do Centro de Ciências do Homem (CCH) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), lotada no Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP), Docente no curso de graduação em Administração Pública e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais.

Fernanda Louredo é Doutoranda em Administração pelo Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPEAD/UFRJ), possui Mestrado em Administração (PPGAd/UFF) e Graduação em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). **Atualmente** é Professora Visitante no Curso de Especialização em Administração Pública (CEAP/UFF) e Professora do curso de Tecnologia de Gestão em Turismo do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), a partir do Consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro.

Gabriela Alvarenga é Mestre em Administração pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), pós-graduada (lato sensu) em Gestão Pública Municipal pela Universidade

Federal Fluminense (UFF) e graduada em Comunicação Social pela Universidade Candido Mendes (UCAM). **Atualmente** participa do Laboratório de Iniciação Acadêmica do Curso Tecnólogo em Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF), onde atua também como Professora, a partir do Consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro.

Joseane de Souza é Doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestre também em Demografia pela mesma instituição e graduada em Ciências Econômicas pela UFMG. **Atualmente** é Professora Associada do Centro de Ciências do Homem (CCH) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), lotada no Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP), Docente nos cursos de Graduação em Administração Pública e Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Coordenadora de disciplina no curso EAD de Licenciatura em Pedagogia a partir do Consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro.

Leandro Monteiro é Doutorando em Geografia e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ), Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e Licenciado em Geografia pela Faculdade de Formação de Professores da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (FFP-UERJ). Atuou como Professor do curso de Licenciatura em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) a partir do Consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro. **Atualmente** é Professor de Geografia da rede estadual de ensino (SEEDUC-RJ).

Leonardo Darbilly é Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e Bacharel em Administração pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). **Atualmente** é Professor Adjunto do Departamento de Administração e Turismo do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Professor do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração da mesma Universidade.

Marina Moretoni é Mestra em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e possui Bacharelado em Turismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). **Atualmente** é Professora do curso de Tecnologia de Gestão em Turismo do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), a partir do Consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro.

Pollyana Ribeiro é Doutoranda em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), possui Mestrado em Sociologia Política pela mesma instituição, Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas de Assistência Social e Saúde pela Faculdade Governador Ozanam Coelho (FAGOC) e Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). **Atuou** como Professora Substituta do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Rafaela Neves é Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), possui Mestrado em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro Darcy Ribeiro (UENF) e Licenciatura em Geografia pelo Instituto Federal Fluminense (IFF). **Atualmente** é Professora de Geografia da rede pública do estado do Rio de Janeiro e Professora EAD dos cursos de Licenciatura em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Tecnologia de Gestão em Turismo do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), a partir do Consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro.

William Melo é Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e possui Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). **Atualmente** é Professor Visitante e realiza estágio pós-doutoral na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Professor Licenciado do Curso de Administração da Fundação Getúlio Vargas (FGV); Consultor da Géotraitement e Consultor Externo da UNESCO.



Tipografia Capa **BEBAS NEUE**
Lato

Tipografia Miolo **BEBAS NEUE**
Lato
Spectral