

A Geografia na construção do futuro desejado



Porto, 13-14 outubro 2016
Colóquio Internacional em Língua Portuguesa



© CEGOT 2016. Elaborado pela Comissão Organizadora • futurodesejado@cegot.org

A GEOGRAFIA NA CONSTRUÇÃO DO FUTURO DESEJADO

Ficha Técnica

TÍTULO

A Geografia na construção do Futuro Desejado

AUTORIA (ORGANIZAÇÃO)

José Rio Fernandes, Célia Ferreira, Pedro Chamusca, Thiago Mendes e Vasco Cardoso

COMISSÃO CIENTÍFICA

Coordenação:

José Alberto Rio Fernandes
João Ferrão
Lúcio Cunha
Maria Encarnação Beltrão Sposito
Mário Vale
Miguel Bandeira

Pedro de Almeida Vasconcelos
Rita de Cássia Gomes
Rogério Haesbaert
Ruben Camilo Lois González
Teresa Sá Marques

Outros membros da Comissão Científica:

Álvaro Ferreira
Ana Monteiro
Angel Miramontes
Arthur Whitacker
Claudete Moreira
Cristiana Martinha
Eliseu Sposito
Fantina Tedim
Fátima Loureiro de Matos
Flávio Nunes
Francisco Costa
Hélder Marques
Helena Madureira
Herculano Cachinho
João Luís Fernandes
João Luís Silva
Joaquim Sampaio
Jorge Ricardo Pinto

Lucinda Fonseca
Luís Carvalho
Luís da Vinha
Luísa Valente
Margarida Pereira
Margarida Queirós
Miguel Saraiva
Nuno Azevedo
Patrícia Romeiro
Paula Santana
Paulo Carvalho
Paulo Nossa
Pedro Chamusca
Ricardo Fernandes
Rui Gama
Rui Jacinto
Vasco Cardoso

EDIÇÃO

Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP)
Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)

EXECUÇÃO GRÁFICA

CEGOT | P3DT – Linha de Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial

E-BOOK | ISBN

978-989-8648-87-7

ORGANIZAÇÃO



PRINCIPAIS PARCEIROS



FINANCIAMENTO



APOIO



PORTO, Outubro de 2016

Índice

Abertura

José Rio Fernandes; Célia Ferreira; Pedro Chamusca; Thiago Monteiro; Vasco Cardoso..... 5

O rural na escola da cidade: a prática docente em Geografia na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro

Mendel Aleluia 6

Bairros do Porto - qual o futuro desejado?

Manuela Álvares; Isaura de Melo..... 20

O papel dos modelos de governança do poder local na “regeneração” territorial e na coesão social

Lucinda Caetano..... 33

Submédio São Francisco, Brasil e a Vitivinicultura: Uma Janela de Oportunidade

Rita Domingues..... 53

Paisagem cultural: limites e possibilidades do novo instrumento de gestão e conservação do patrimônio

Lauro César Figueiredo; Desidério Sares Batista..... 76

Políticas públicas de infraestruturas de transporte e água/esgoto e redefinições no território da metrópole do Rio de Janeiro

Mauro Kleiman 92

Municípios de pequeno porte e baixa densidade do sudeste brasileiro: tendências do emprego formal e imbricações políticas

Ralfo Matos; Rodrigo Ferreira..... 111

Ébola 2013/2016: uma relação entre a integração dos países na economia global e sua participação no combate à Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional	
<i>Thiago Monteiro Mendes</i>	132
Os espaços não construídos e a expansão urbana: reflexões entre um estudo de caso em Presidente Prudente e o futuro das cidades	
<i>Agnaldo da Silva Nascimento; José Rio Fernandes</i>	147
Performances migratórias: uma perspectiva analítica das migrações	
<i>Thiago Romeu</i>	160
Educação para a cidadania no ensino de geografia: uma prática cidadã no contexto metropolitano, no Brasil	
<i>Claudia do Carmo Rosa; Mugiany Portela; Vanilton Sousa</i>	179
Produção do Espaço Urbano de Anápolis (Goiás - Brasil): resultados de relações interescolares	
<i>Kesia Santos; António Vitte</i>	194
Os micropolos geográficos de ligação do Estado do Mato Grosso do Sul e suas articulações territoriais: um estudo de caso dos municípios fronteiriços de Corumbá e Ponta Porã	
<i>Walter Guedes da Silva</i>	214
Desenvolvimento e integração regional do Centro-Oeste brasileiro no período de 2011 a 2015	
<i>Walter Guedes da Silva; Mateus Abrita</i>	232
(Re)Viver as roças. Reabilitação participada das roças de São Tomé e Príncipe	
<i>Marta Vicente; José Crespo</i>	251
Cidade e cidadania: Programa de Incentivo e Organização da Participação Popular em Planejamento Urbano	
<i>Sidney Vieira; Giovana Oliveira; Lucas Panitz; Robinson Santos</i>	269

Abertura

O Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), através da linha “Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento do Território”, em articulação com a Associação Portuguesa de Geógrafos (APG), organizou, nos dias 13 e 14 de outubro, um encontro com mesa redonda, palestras e sessões paralelas que teve por fim promover o debate sobre o modo como o conhecimento geográfico realiza / pode realizar o seu dever social de contribuição para o desenvolvimento. Mais do que a investigação científica ou as questões da docência e do mundo profissional, o que se pretendeu foi traçar caminhos que reforcem o papel dos territórios na construção de um futuro melhor.

Esteve em causa o papel social da ciência, na sua dimensão mais abstrata, mas sobretudo o seu papel mais ativo, no contributo para a definição de políticas públicas, ações de planeamento e modelos de gestão do território, tendo em vista o desenvolvimento económico, social e ambiental e a promoção da cidadania. Para tanto, as intervenções, ao longo dos dois dias, promoveram a reflexão e discussão a propósito do futuro que se deseja e do modo como este se constrói, a partir de contributos inscritos em diversas especializações e perspetivas.

Este colóquio foi também a oportunidade para encontros: entre especialistas de reconhecida competência (na mesa-redonda e mesas de debate) entre geógrafos e outros investigadores que consideram a relevância da dimensão geográfica nos processos de construção de um futuro melhor; entre docentes e investigadores de várias partes do mundo que se entendem numa língua com raízes comuns.

Além das sessões com convidados, abriu-se a oportunidade a todos que o desejassem de partilhar as suas reflexões ou inquietações e, se possível, fazer chegar os seus contributos para se encontrar resposta a algumas perguntas centrais: é o quê, o futuro desejado? Qual pode ser o papel da Geografia na sua construção? Quais as visões e perspetivas de futuro melhor, consideradas desde uma especialidade, uma instituição, uma pessoa?

Muitos dos que de apresentaram a comunicar fizeram chegar textos. São esses textos, depois de sujeitos a revisão científica que aqui se disponibilizam.

Boa leitura!

A Comissão Organizadora

José Rio Fernandes, Célia Ferreira, Pedro Chamusca, Thiago Monteiro, Vasco Cardoso

O RURAL NA ESCOLA DA CIDADE: A PRÁTICA DOCENTE EM GEOGRAFIA NA ZONA OESTE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ALELUIA, Mendel

(Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, mendelcesar@gmail.com)

dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.01

Palavras-chave: campo, geografia escolar, prática docente

Objetivos da apresentação

Este trabalho tem por objetivo apresentar elementos para um debate sobre o campo e o meio rural na geografia escolar. A partir do diálogo com docentes da periferia da cidade do Rio de Janeiro, buscamos compreender como tal questão pode ser explorada, ampliando possibilidades de melhoria nas condições de aprendizagem a partir da relação com os lugares de vivência dos estudantes. Neste sentido, ganha destaque o ensejo de ampliar qualitativamente a relação dos estudantes com a realidade local a partir do ensino de Geografia, caminhando para possíveis e necessárias transformações do real a partir da escola.

Resumo

O conteúdo de Geografia a ser discutido neste trabalho é o campo (entendido como a expressão espacial do meio rural e buscando entender sua relação com a cidade). O recorte espacial proposto é a porção da cidade do Rio de Janeiro com as maiores possibilidades de ofertar, na sua paisagem e na sua sociabilidade, permanências de um passado rural. O bairro de Santa Cruz e adjacências constitui-se na última porção a ser incorporada pela mancha urbana da metrópole fluminense, resguardando traços de um passado rural e de um momento importante na relação cidade-campo nos marcos da urbanização capitalista no Brasil do último século (Fernandes, 1996; Galvão, 2009). Constatamos, assim, a ampla capacidade de oferta de um repertório imagético e identitário para a discussão do tema, o que contrasta, analisando preliminarmente, com as representações distantes da realidade apresentadas pelos alunos e por parte dos professores.

Partimos do lugar, das possibilidades que o espaço geográfico em questão oferece e nos dirigimos à escola e ao ensino de geografia que nela é ofertado. Ao parearmos dificuldades e possibilidades identificamos no professor e na prática docente elementos centrais para a mediação entre os alunos, a realidade que os circunda e os conteúdos de geografia. É a partir da relação entre cidade e campo, no qual Santa Cruz e seu entorno são exemplos ainda vivos na memória social e na dinâmica da cidade do Rio de Janeiro, que empreendemos este debate.

A sondagem realizada junto aos professores de geografia, entrevistamos 4 docentes da região de Santa Cruz, aponta para uma falta de identificação de um repertório possível de ser trabalhado com os estudantes no que tange construção de uma relação entre os locais de vivência dos estudantes e o

conteúdo a ser trabalhado na disciplina Geografia. Considerando o discurso consolidado no campo da educação e do ensino de Geografia, de que o contexto local e o cotidiano permitem uma maior aproximação com a realidade (Castellar e Moraes, 2010), supomos que tal premissa não encontra respaldo ao observamos a prática docente de Geografia no ensino fundamental, em que transparecem estereótipos e visões que colocam o campo numa perspectiva romantizada ou depreciada. Sustentamos esta hipótese a partir do tema da relação cidade-campo e do recorte geográfico da cidade do Rio de Janeiro, em que o processo de transição entre rural e urbano é mais recente e ainda guarda marcas expressivas no espaço geográfico: a porção da Zona Oeste carioca compreendida pelo bairro de Santa Cruz e adjacências, área marcada por um processo de ocupação impregnado de desigualdades e contradições.

A partir da identificação das questões que atingem a prática pedagógica no bojo do problema identificado, discutimos neste trabalho os caminhos possíveis para encontrarmos uma ação em sala de aula que aproxime os estudantes de seu contexto local. Ao estimularmos os docentes a inserirem a questão do lugar e do cotidiano dos estudantes nos conteúdos ministrados, projetamos a possibilidade de construir no futuro uma geografia escolar mais envolvida com o contexto de vida dos estudantes e com o compromisso de auxiliar na transformação da realidade.

INTRODUÇÃO

A sala de aula é arena privilegiada para entendermos como determinados debates vinculados à geografia ecoam nas diferentes esferas sociais. O conhecimento prévio dos estudantes sobre os temas a serem trabalhados nas aulas podem se apresentar como obstáculos ou como pontos de partida para a consolidação de referenciais do conteúdo desta disciplina. No caso específico deste texto, pretendemos discutir elementos da relação cidade-campo, com destaque para este último. Abordamos tal processo a partir das aulas de geografia ministradas na rede municipal de educação do Rio de Janeiro, em que realizamos atividades de sondagem com professores e estudantes do 7º ano do ensino fundamental.

Do ponto de vista metodológico, este artigo apresentará posicionamentos teóricos sobre a questão cidade-campo, especificamente sobre o caso brasileiro e do Rio de Janeiro; caracterizará brevemente o recorte espacial estudado e apresentará resultados das interações com estudantes e professores. Realizamos atividades junto a uma turma de 30 alunos do sétimo ano do ensino fundamental e entrevistamos 4 professores que atuam neste ano de escolaridade em escolas de Santa Cruz e arrabaldes. Buscamos ainda, nas considerações finais, delinear caminhos para a superação dos problemas encontrados, contribuindo com a proposta de apontar elementos para a construção do futuro desejado.

O CAMPO EM RELAÇÃO À CIDADE: PROCESSOS E FORMAS HISTÓRICAS

As definições mais claras quanto a um momento histórico de transição somente tornam-se possíveis na medida em que se conhece a fundo a realidade e as características diferenciadas que ela

apresenta. Neste sentido, é com o surgimento e estabelecimento das cidades que se ampliam as possibilidades de entender o campo, sua relação com os modos de produção e o conjunto de construções ideológicas sobre ele realizadas ao longo da história. Marx e Engels (1996) associam algumas transições que evidenciam a crescente oposição entre campo e cidade. A transição da barbárie à civilização, da sociedade tribal para a sociedade estatal e da vida comercial restrita ao local para a fortalecimento das estruturas nacionais.

O urbano que surge a partir da transição do feudalismo para o capitalismo não se atém ao aumento da concentração populacional e do aprofundamento das diferenças em relação ao trabalho do campo. Surgem estruturas político-administrativas, que englobam o cotidiano da vida e do trabalho urbano. A divisão de classes no seio da reconfiguração das relações de poder, pautadas pelo trabalho e pela propriedade. Então oposta ao campo, a cidade diferencia-se pela independência da propriedade da terra para o desenvolvimento do capital. É a propriedade sobre o trabalho e a capacidade de realização das trocas que demarca o controle da reprodução da vida urbana e reafirma que “a oposição entre a cidade e o campo só pode existir no interior da propriedade privada” (MARX e ENGELS, 1996, p. 52).

A *Ideologia Alemã* de Marx e Engels é uma obra em que são apresentados pontos importantes sobre a relação cidade-campo. O texto, uma crítica à filosofia predominante na Alemanha de então apresenta fundamentos do materialismo histórico, ao apontar campo e cidade como *locus* da realidade construída a partir das relações sociais de produção e dos embates de classe. Incorporando esta perspectiva, cidade e campo comportam elementos de ordem simbólica e de representação, que são manifestações de um quadro maior de aspectos culturais. No entanto, reafirmamos que estes são subordinados e vinculados ao que Ruy Moreira (2012) nomeia de “existência real-concreta”, ou seja, são construídos socialmente a partir de determinações do modo de produção e necessitam de um conjunto de expressões culturais para sua legitimação ao longo da história.

Para Moreira (2012) é possível delimitar três formas históricas, considerando a evolução da sociedade na Europa, da relação entre campo e cidade. A primeira forma refere-se ao momento em que a sociedade era **essencialmente rural e este modo de vida era predominante**. Ou seja, a vida urbana ou a organização em cidades existia em decorrência das necessidades apresentadas pelo campo. A aldeia feudal centralizava as decisões coletivas e as áreas de produção agrícola. A cidade então tinha muito mais o caráter de estrutura administrativa e militar, é um processo paulatino e gradual de alteração na dinâmica das relações econômicas que transforma este papel. A cidade vai ao encontro, em determinado momento, do desenvolvimento do capitalismo e da constituição dos Estados nacionais modernos.

Uma cidade constituída a reboque do campo não significa, necessariamente, a subjugação ou a incapacidade desta constituir-se enquanto realidade material do espaço de maneira independente. O próprio estabelecimento das estruturas requeridas pelo capitalismo agrário impulsionava a transformação da forma histórica vigente na relação entre campo e cidade. A assunção por parte da cidade do seu reconhecido papel de encontro de diferentes classes sociais e seus embates, de estruturas

administrativas e do espaço de comercialização dos excedentes é um dos pontos centrais para o novo momento da relação entre campo e cidade, desta vez **pautada pela divisão territorial do trabalho**. É o avanço e consolidação do capitalismo que transformam tal realidade. Separando “a indústria da agricultura, transfere a indústria para a cidade e reduz o campo à agropecuária.” (MOREIRA, 2012, p. 157). O dinamismo das cidades, gerado a partir da indústria e da consequente concentração de pessoas, é fator de rompimento do distanciamento e isolamento típicos da vida do campo. “O próprio crescimento desta dependia de trazer alimentos, matérias-primas, habilidades e homens de outras comunidades, quer pela conquista, quer pelo comércio.” (MUMFORD, 1998, p. 111-112).

A terceira forma histórica na relação campo-cidade ocorre quando **a sociedade passa a ser de domínio essencialmente urbano**. A cidade é o espaço da concentração, espaço em que dialeticamente estamos cada vez mais envoltos com um tempo-espaço que tende à homogeneidade e seguimos separados pelo conjunto de contradições presentes e reforçados no urbano. O estabelecimento das cidades como “centros de comando” da vida política e econômica incrementa o processo de disseminação ideológica do conjunto de valores associados ao urbano.

Ainda percorrendo sobre o tema a partir da delimitação proposta por Ruy Moreira (2012), cabe discutir em que medida o caso brasileiro assemelha-se ao processo geral da Europa Ocidental. Há uma particularidade que é o estabelecimento das cidades enquanto centros de poder, mas estreitamente vinculados aos atores políticos oriundos do campo. As oligarquias rurais não são substituídas por uma elite urbana, mas sim acumulam tais papéis. É tal fator político que confere um dos aspectos singulares na consolidação do capitalismo urbano no Brasil: “A economia tem o cariz rural da fazenda, mas a cultura tem o traço cosmopolita da cidade.” (MOREIRA, 2012, p. 159)

A industrialização brasileira ao longo do século XX realiza-se com o aporte de investimentos estrangeiros concentrados nas grandes áreas urbanas em consolidação, com amplo destaque para São Paulo e entorno. O padrão concentrado de urbanização desloca um imenso contingente de trabalhadores do campo em direção aos grandes centros urbanos. Estes passam a ser identificados com a modernidade e o bastião das novas oportunidades, subalternizando o campo e vinculando-o ao atraso. A própria difusão da urbanização brasileira é desigual e concentrada. Comentando o caso específico da desconcentração industrial do Brasil, Santos e Silveira (2001) apontam a disseminação de novas indústrias e a transferência de outras, a partir principalmente da década de 1990, em áreas afastadas das metrópoles da Região Concentrada. No entanto, os mesmos autores fazem a ressalva que se trata muito mais de um deslocamento de plantas industriais do que de escritórios e centros diretores. Este fato reforça o entendimento do processo de consolidação e ampliação do capitalismo urbano-industrial no Brasil enquanto movimento de reforço dos centros urbanos decisórios em termos econômicos e consequentemente como referências culturais nas mais diferentes áreas, expandindo-se assim materialmente e ideologicamente.

O RIO DE JANEIRO ENTRE RURAL E URBANO: AS TRANSFORMAÇÕES NO BAIRRO DE SANTA CRUZ

Uma consulta aos dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) aponta a existência de 2.145.379 domicílios permanentes na área do município do Rio de Janeiro. Todos, sem exceção, classificados como domicílios urbanos¹. Tal quadro é diferente de outras capitais brasileiras para a mesma pesquisa: São Paulo apresenta pouco mais de 27 mil domicílios rurais e Salvador menos de 1 mil. A pequeníssima parcela de imóveis rurais é esperada diante do fato que se trata de grandes cidades, com processos de urbanização consolidados à bastante tempo. No entanto, a completa ausência de domicílios rurais é sintomática ao observarmos a cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, que possuía até algumas décadas atrás uma área rural.

Parte desta área rural corresponde ao bairro de Santa Cruz, que junto com seu entorno mais próximo é o recorte espacial deste texto. A partir dele buscaremos entender elementos da relação entre cidade e campo e também refletir sobre as possibilidades de aproximação entre o contexto local e a aprendizagem em geografia.

Aquilo que era conhecido como Sertão Carioca figura como zona rural do Rio de Janeiro até meados do século XX. Sua função agrícola só pode ser entendida à luz do processo de urbanização e industrialização da hoje metrópole fluminense. Santa Cruz, Paciência e Sepetiba são alguns dos bairros mais distantes do centro da cidade do Rio de Janeiro. A avenida Brasil com seus 58 km e cortando 27 bairros é o principal eixo de acesso rodoviário. O ramal Santa Cruz da Supervia, empresa privada que desde 1998 tem a concessão do transporte ferroviário da cidade do Rio de Janeiro, é também um importante acesso às áreas mais centrais da cidade. Seus 55 km são percorridos em uma viagem, em condições regulares, de quase 1h20 de duração.

Os demorados caminhos hoje utilizados por um grande contingente de trabalhadores em direção ao centro do Rio de Janeiro, ligam com uma rapidez muito maior do que nos tempos de outrora. O sertão carioca envolvia para GALVÃO (2009[1963]) o seguinte recorte:

Como “sertão carioca” entende-se a zona rural do Estado da Guanabara² caracterizada por fraca densidade demográfica e pela agricultura como forma dominante de ocupação da terra. Representa 73% da superfície do estado e abriga 15% de sua população.

(...)

Constituem-se os distritos de Santa Cruz, Campo Grande, Jacarepaguá e Realengo. (GALVÃO, 2009[1963], p. 181)

A caracterização da autora, no texto escrito originalmente na década de 1960, mostra como em meados do século passado Santa Cruz e distritos próximos eram reconhecidos como áreas rurais da cidade. Jacarepaguá e suas adjacências sofreram processo de ocupação na medida da expansão suburbana da cidade. O distrito de Realengo consolidou um processo de urbanização iniciado com a instalação de uma grande tecelagem no bairro de Bangu em fins do século XIX (Oliveira, 1991).

1 Situação também identificada nas capitais Belo Horizonte e Porto Alegre.

2 Correspondente na época ao atual território da cidade do Rio de Janeiro.

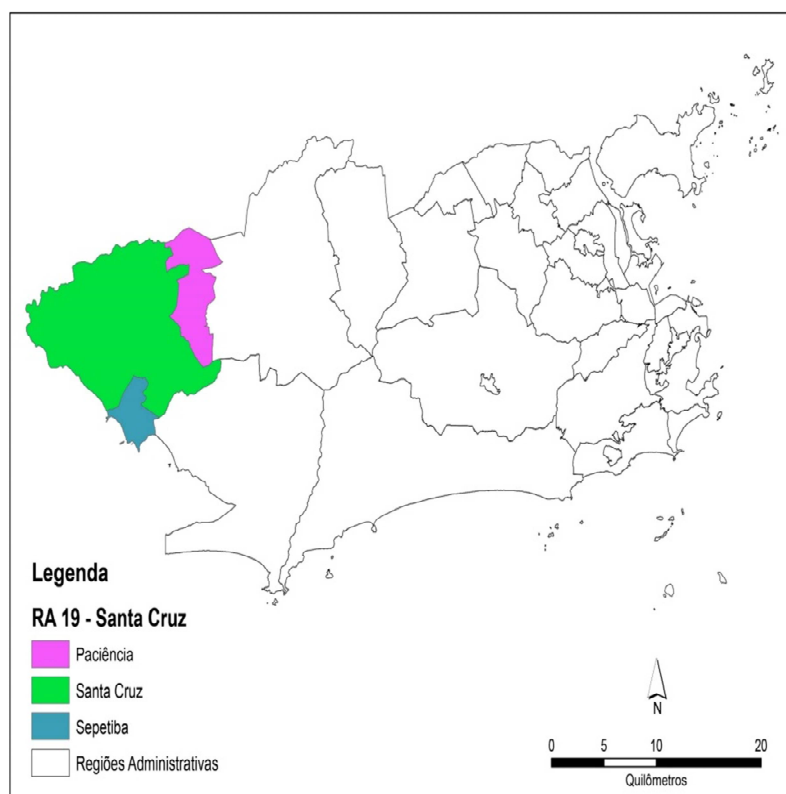


Figura 1 – XIX Região Administrativa da Cidade do Rio de Janeiro

Há elementos que são indissociáveis ao analisar em termos espaciais a recente transição campo-cidade no recorte da Zona Oeste do Rio de Janeiro que aqui pesquisamos. Estamos nos referindo aos processos de urbanização, industrialização e o alto índice de áreas dominadas por organizações criminosas, sejam facções do narcotráfico ou grupos paramilitares conhecidos como milícias. Todos estes elementos têm em comum processos de expropriação e controle de territórios na Zona Oeste ou fora dela. Ao longo do século XX sucessivos processos de remoção de favelas do Centro, Zona Sul e Zona Norte da cidade destinaram a diferentes bairros da Zona Oeste conjuntos habitacionais construídos para abrigar a população forçada a retirar-se das áreas mais nobres ou daquelas que receberiam grandes obras de infraestrutura. A década de 1960 concentrou boa parte dessas remoções. As áreas escolhidas para receber os conjuntos habitacionais tampouco possuíam infraestrutura adequada e em muito ultrapassaram o número de moradores para o qual o parco planejamento foi realizado.

Santa Cruz, por sua condição de um dos bairros mais distantes do centro da cidade, recebe um grande número de projetos de construção de conjuntos habitacionais principalmente nas décadas de 1970 e 1980. Ainda na condição de área rural, Santa Cruz e Paciência ficaram marcadas como áreas destinadas a extrema pobreza urbana, na medida em que lá estavam instaladas as casas de triagem, que recebiam os moradores despejados dos já precários conjuntos habitacionais por falta de pagamento das mensalidades (Zaluar; Alvito, 1998). A favela de Antares é herança de um destes centros de triagem. Mamede (2005) e Prieto (2011) destacam as condições sub-humanas a que estavam submetidos os

moradores deste conjunto. Em plena década de 1970, a iluminação nas ruas era feita por lampiões e a água era obtida através de um poço construído pelos moradores.

O avanço dos loteamentos somou-se ao grande crescimento populacional experimentado pelo município do Rio de Janeiro e pela região metropolitana entre as décadas de 1960 e 1980, o que aqueceu o mercado imobiliário legando aos mais pobres como opção a favelização as áreas mais próximas ao centro ou o deslocamento para a já descaracterizada zona rural, principalmente ocupando terrenos abandonados. Exemplo emblemático em Santa Cruz são as favelas Rollas 1 e Rollas 2. Até 1930, a área onde estas favelas se localizavam era uma grande fazenda, que com a morte de seu proprietário foi fracionada e passou a ser utilizada em diferentes cultivos. Os processos seguintes de ocupação da Zona Oeste ampliaram a divisão dos lotes, extinguiram o uso agrícola da terra e hoje as duas favelas contam com cerca de 30 mil moradores (Prieto, 2011).

Além da supressão do espaço rural e das atividades agrícolas a partir do impulso de uma urbanização precarizada, a “pá de cal” na sobrevivência dos agricultores da cidade enquanto tal foi a promulgação do Plano Diretor de 1992. A partir de então, o Rio de Janeiro deixa, oficialmente, de possuir áreas rurais. Qualquer terreno do município passa então a estar sujeito à cobrança de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), cujos índices de cobrança geram taxas sensivelmente mais altas do que o ITR (Imposto Territorial Rural). Ainda assim encontramos permanência e resistências nas atividades agrícolas no município e em Santa Cruz.

As incorporações de fronteira têm uma dimensão observável na expansão dos tecidos urbanos sobre as antigas áreas agrícolas no entorno das cidades. Além da subordinação do campo à cidade, a transformação deste se faz também com a expropriação de agricultores tradicionais e com a inclusão, muitas vezes precarizada, destas áreas ao tecido urbano, caso do recorte espacial que é objeto deste trabalho. A transição do campo para a cidade no bairro de Santa Cruz e adjacências possuiu um caráter de extrema precarização, demonstrando uma inclusão precária no âmbito da cidade e também a dissolução de elementos vinculados ao rural. Considerando a importância de retomar os vínculos entre a realidade dos estudantes e as temáticas a serem trabalhadas, temos no local analisado uma boa oportunidade de debater os potenciais e os limites de trabalharmos a questão do campo e a sua relação com a cidade junto aos estudantes do ensino fundamental.

A GEOGRAFIA NA ESCOLA PÚBLICA: DIALOGANDO COM ESTUDANTES E PROFESSORES

Agregamos a este movimento de ideias a convicção de que uma educação geográfica de fato, não pode se afastar da discussão de como a sociedade está organizada e qual é o elemento estruturante desta organização. Ainda que tenhamos uma geografia que valorize os aspectos da cultura e do comportamento frente aos novos incrementos tecnológicos, não é possível concebê-la fora de um debate de classe social e que considere as reverberações do modo de produção vigente como centrais para o entendimento da forma como a sociedade funciona. A mais elaborada das propostas

pedagógicas, com as mais avançadas e reconhecidas metodologias logrará apenas resultados parciais ao desconsiderar a estrutura sobre a qual sociedade, escola e as ciências estão assentadas.

Ao longo da história os processos educativos, incluída aí a escola como instituição, transformam-se ao cumprir papéis como o de instrução para o trabalho ou para a construção de habilidades que são julgadas como importantes em dado momento ou local. O professor de geografia ou de qualquer outra disciplina, ainda que atue em uma rede de ensino ou escola específica em que o currículo, planejamento e até mesmo a metodologia de ensino seja previamente delimitada ou “engessada”, possui a tarefa, por vezes árdua, de fazer escolhas. A todo tempo somos intimados a privilegiar este ou aquele conteúdo, a trabalhar determinado tema sob uma perspectiva ou outra, a apresentar uma temática de uma ou outra forma. Processo consciente ou não, tais escolhas são determinantes para apontar a maneira pela qual se desenvolverá a geografia ou os temas afins a ela junto aos estudantes da educação básica.

Não é incomum a realização de escolhas teórico-metodológicas de forma arbitrária, ou a partir de afinidades individuais, de maior ou menor dificuldade de lidar com um tema ou ainda uma negligência do corpo teórico da disciplina em nome de um discurso estreitamente vinculado à mídia ou às generalidades chamadas de “atualidades”. Castellar e Moraes (2010) perceberam tais situações ao longo de diferentes espaços de formação continuada de professores. Tais fatos evidenciam a pouca importância dada às definições conceituais e ao processo de aprendizagem em que se valorize o corpo teórico de nossa disciplina.

As aulas constituem-se no espaço de realização do encontro entre educadores, educandos e a disciplina a ser ensinada. São, portanto, o local em que ganham sentido a formação docente, o currículo da disciplina e a atividade dos estudantes. Autores como Meirieu (1998) e Zabala (1998) servem de referências para estudos em educação geográfica voltados para a compreensão do processo de aprendizagem em sala de aula. Sobre as condições para a aprendizagem, Meireu (1998) afirma que é papel do professor despertar o interesse dos alunos a partir da criação de um “enigma”. Portanto, não deve o professor nem eximir-se de apresentar em linhas gerais as questões a serem problematizadas, nem antecipar-se aos resultados, acompanhando e mediando a relação dos alunos com a dada temática. Buscamos então ouvir professores e alunos do recorte desta pesquisa para que, mesmo que inicialmente, seja possível encaminhar algumas conclusões e proposições possíveis.

A rede municipal do Rio de Janeiro conta com 1074 escolas em que estão matriculados no ensino fundamental mais de 530 mil alunos. A rede está dividida em 10 coordenadorias regionais. A maioria dos professores do ensino fundamental II (6º ao 9º anos de escolaridade) mantém o vínculo de 16 horas semanais com a prefeitura, sendo que deste montante se destinam 12 tempos semanais efetivamente à sala de aula e 4 horas para atividades de planejamento. Boa parte destes profissionais cumpre jornada em outras redes ou possui outra matrícula na rede. Também são expressivos os casos de horas extras realizadas por estes profissionais (dupla-regência). Mais recentemente se ampliou o

número de docentes no regime de trabalho de 40 horas, o que corresponde a até 32 tempos semanais de aula e 8 para atividades de planejamento.

Para fins de melhor compreender como a questão campo e cidade é compreendida pelos estudantes, realizamos um pequeno questionário para alunos do 7º ano do ensino fundamental da Escola Municipal IPEG, localizada no bairro de Paciência, vizinho a Santa Cruz.

1- O que é cidade para você?

“Cidade é um lugar que tem muitas casas e mercado.”

“É um lugar bonito, porém violento e muito poluído.”

“A cidade pra mim é um lugar grande com prédios enormes e com motos, carros, casas e muitas lojas. Isto é uma cidade para mim.”

“Cidade para mim é uma obra criada pelo trabalho e esforço do ser humano.”

2- O que é campo para você?

“É um lugar lindo, com muitas flores, árvores e não tem muita poluição, nem violência. Porém, não gostaria de morar lá.”

“É um lugar que tem árvores e também serve para plantar.”

“É um lugar pra distrair a cabeça, conversar, criar gados, animais de estimação, descansar e de onde muitas vezes saem os alimentos.”

“O campo para mim é um lugar com muitas árvores, vegetais, plantação de café e muitas outras coisas como várias espécies de animais. Isso é o campo para mim.”

Em um primeiro momento chama a atenção a ausência de identificação do bairro em que os estudantes vivem com as respostas dos mesmos. A cidade dos prédios e do movimento não condiz com a paisagem do bairro de Paciência e nem com a de Santa Cruz, que se claramente não é uma área rural, tampouco se enquadra na definição apresentada pelos alunos. Mesmo o questionário não entrando no mérito dos vínculos com o local, chamou a atenção que ele não tenha sido mencionado de forma espontânea.

Realizamos também um pequeno teste com 4 professores atuantes em escolas da rede municipal na região. Foram realizadas 2 perguntas dissertativas, sobre o bairro, sobre a geografia agrária e sobre a utilização de referências locais para a aprendizagem.

Questão 1 - Em poucas linhas, como você descreveria o bairro de Santa Cruz? Como caracteriza as atividades econômicas, os deslocamentos e as diferentes áreas do bairro?	
P1	<u>É um bairro muito afastado do Centro, excluído de muitos serviços, cultura, precário em transportes, etc. Em grande parte é um bairro dormitório, visto que muitos de seus trabalhadores trabalham em outras regiões do município. Possui alguma atividade industrial, também agrária e de comércio.</u>
P2	<u>Um dos bairros mais pobres da cidade. Um bairro histórico. Com intensa violência em áreas sem a presença do Estado. Sempre foi preterido pelo poder público. Possui uma zona industrial e comércio razoável. Difícil e demorado deslocamento.</u>
P3	<u>O bairro durante sua história passou por grandes transformações, de bairro imperial para rural, industrial e comercial</u>
P4	<u>Atividades econômicas ligadas ao comércio e a indústria siderúrgica, com deslocamento precário tanto entre bairros, quanto com sua ligação com centro.</u>

Este exercício breve de caracterização, direcionado para questões como a mobilidade e as atividades econômicas exercidas demonstra um reconhecimento de um quadro geral de precariedade no bairro, imensas dificuldades no deslocamento para as áreas centrais da cidade e poucas opções de lazer para a população. Os docentes 1 e 3 destacaram a existência de um passado rural e ainda a permanência de algumas áreas agrícolas.

Questão 2 - Quais temas você considera que poderiam ser abordados em uma aula de geografia tendo como ponto de partida o bairro de Santa Cruz?	
P1	<u>Exclusão, planejamento de áreas do município, atividades econômicas, indústrias e geografia agrária.</u>
P2	<u>Pobreza, exclusão, problemas sociais, problemas ambientais, contraste social, educação, justiça social, saneamento básico, crescimento populacional, transporte, agricultura urbana, moradia, favelas, tráfico de drogas, violência urbana...</u>
P3	<u>História do bairro; a geografia do bairro; a economia desenvolvida no bairro.</u>
P4	<u>Urbanização, industrialização.</u>

Nesta segunda questão encontramos semelhanças entre os elementos apontados na primeira pergunta aos professores. Um grupo de docentes desenvolveu respostas em que as possibilidades de aprendizagem de conteúdos em geografia se restringiriam ao bairro em si, não apontando de forma clara a possibilidade de ao estudar o bairro de Santa Cruz, desvendar um leque de temas e também, considerando o tema de nossa pesquisa, o campo e a sua relação com a cidade.

Como comentário geral sobre as respostas podemos destacar as afirmações que retratam a percepção mais imediata das transformações recentes no bairro, principalmente com o incremento da atividade industrial. As dificuldades com relação ao transporte também são bastante mencionadas, bem como a favelização e os problemas relativos à violência, apesar de que a notória atividade das

milícias pouco seja mencionada nos questionários. Além disso a presença precária dos serviços oferecidos à população pelo Estado é notória, principalmente nas áreas de educação, saúde e segurança.

Esta sondagem delimita um conjunto de questões que demandam reflexões. Ainda que sejam relevantes as constatações e aferições junto aos estudantes sobre o entendimento dos mesmos sobre a questão aqui trabalhada, procuraremos centrar nossa análise no trabalho do professor. Assim o fazemos por considerar a amplitude do público com que este trabalha e também pelo fato de residir nele a tarefa de difundir o conhecimento geográfico na escola. Neste sentido, considerando, em um juízo *a priori* calcado nas entrevistas, acreditamos que é na dificuldade observada de contextualização da realidade local com o tema do campo e do meio rural por parte dos professores, que ganha sentido o movimento de pesquisa aqui exposto e as perspectivas de mudanças que podemos apontar como importantes para a transformação da realidade posta. As atividades realizadas abordam um elemento específico do repertório sobre o campo que chega até os alunos: as concepções manifestadas pelos seus professores. De certo, temos um conjunto de outros elementos como os manuais escolares, a mídia e uma cultura geral que fornece formas de pensar e construir representações sobre o meio rural. Ao mesmo tempo que parcial, o foco nos professores é fundamental, pois trata-se do sujeito que tem a possibilidade a partir de sua prática de desmistificar e de permitir que se construam novas formas de entendimento da questão, apoiando-se no lugar como ponto de partida para o conhecimento de realidades mais abrangentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROJETANDO O FUTURO DESEJADO NA SALA DE AULA

Fica ainda evidente o quanto que o campo está identificado com leituras idílicas e românticas, difundidas pelo senso comum e também, como veremos, por meio do próprio material didático utilizado pelos estudantes. Realizar a pesquisa com os estudantes poderia ser um importante meio de apurar no contexto de um grupo as percepções deles sobre campo e cidade. No entanto, consideramos que a centralidade da figura do professor como sujeito encarregado da mediação entre os conteúdos previstos para determinada disciplina o coloca em uma posição cujas concepções e práticas em análise, considerando o universo desta pesquisa, evidenciam de forma privilegiada a geografia que é produzida nas salas de aula.

Entendemos que também estão fora da sala de aula alguns elementos que levam a esta concepção de campo e de meio rural tão distante da realidade. As construções midiáticas, reproduzidas no cotidiano e ao longo do tempo reforçam a identificação rural com o atrasado e o campo como um espaço a ser superado. Ao longo do século XX, aspectos da cultura brasileira permitiram o fortalecimento de tais estereótipos. Temos como exemplo o personagem Jeca Tatu, do conhecido escritor Monteiro Lobato:

Típico representante do Vale do Paraíba, o Jeca de Lobato é um caipira preguiçoso, que vive a picar fumo e sentar-se nos próprios calcanhares. Na feira leva apenas os artigos que a própria natureza oferece. Da terra quer apenas mandioca, milho e cana, por não exigirem maiores cuidados e esforços. Em sua casa de pau-a-pique não possui nenhum talher, nenhum armário e até o banco possui apenas três pernas. É o “sacerdote da Grande Lei do Menor Esforço”. (FRESSATO, 2009, p. 132)

Considerando a perspectiva dos jovens rurais, encontramos o trabalho de Sifuentes (2009) em que é analisada a receptividade de valores urbanos nas áreas rurais através da televisão. São constatados pela autora no grupo entrevistado: um avanço do repertório sobre as mercadorias conhecidas, as telenovelas como o programa mais assistido e que o rural que aparece nas obras de televisão não possuem muitas aproximações com a realidade.

Voltando ao universo da escola, os próprios materiais didáticos ofertados pela rede municipal não colaboram para a desconstrução de tais estereótipos. Imagens do campo são exibidas realçando somente os elementos naturais, há ausências de referências ao trabalho e ao conjunto de elementos que tornam o rural hoje multifacetado. Outros elementos importantes do material são dignos de menção. Principalmente aqueles que possuem uma relação muito maior com o senso comum e o que é difundido pela mídia do que o que buscamos apreender a partir dos conceitos geográficos. Em uma atividade, por exemplo, há um reforço da ideia de cidade como espaço da agitação e do “estresse urbano”. Este no entanto seria causado pelo “excessivo crescimento tecnológico”³. Trata-se de uma afirmação que não considera fatos diretamente observáveis na vida dos estudantes e de seus pais, como as condições de trabalho da população mais pobre, as dificuldades no deslocamento para o trabalho e tantos outros fatores que tornam a cidade desigual e injusta. Culpabilizar as tecnologias é ocultar a real razão dos problemas enfrentados no cotidiano. Nos questionamos qual seria o grau de contribuição para uma geografia escolar emancipadora e apoiada nos elementos que a realidade objetiva apresenta?

Os exemplos aqui colocados nos fornecem pistas sobre as visões de mundo relativas ao campo que norteiam o conjunto da sociedade. A partir da nossa escolha de análise, em que negamos a neutralidade ou o acaso nas formas de enxergar o real, delineia-se um caminho de discussão em que cabe debater qual é o suporte ideológico de tais idealizações sobre o campo.

Tal movimento, o fortalecimento no ensino do corpus teórico da ciência, não deve ser confundido com uma proposta de ensino que somente preocupe-se em transpor para uma linguagem acessível os princípios da ciência geográfica, especialmente no Ensino Fundamental. Acreditamos que, ao contrário do que possa parecer tal proposta, desvaloriza e esvazia a importância que reconhecemos na geografia enquanto ciência. O ensino, divulgação e uso de nossas categorias e conceitos nas salas de aula precisa estar ao serviço da compreensão da realidade por parte dos nossos estudantes. É

³ [Disponível em

http://www.educopedia.com.br/Cadastros/Atividade/Visualizar.aspx?pgn_id=67023&tipo=2&pgant=v, acessado em 20/04/2014.]”

preciso o afastamento da prática de ensino descriteriosa e aleatória, bem como daquela preocupada a todo tempo com a “geograficidade” do que está sendo ensinado, mais preocupada com as ferramentas para analisar a realidade do que com a realidade em si.

Na perspectiva que aqui abraçamos, o exercício de ensinar geografia impregna-se de sentido e a aprendizagem ganha uma maior margem para constituir-se em uma aprendizagem significativa. Delimitamos então dois grandes desafios para a concretização da educação geográfica: um de ordem didática-instrumental e outro de ordem teórico-conceitual. Ou seja: de que maneira ensinamos geografia? E o que ensinamos em geografia e a partir de quais conceitos da ciência geográfica?

A partir dos pressupostos da educação geográfica, uma saída para um melhor trabalho desta temática junto aos estudantes está na recriação das referências com o lugar de vivência dos mesmos. E são os professores, ainda que apresentando dificuldades estruturais de trabalho e com distintas concepções sobre o tema que possuem o potencial de transformação da realidade apresentada. Romper com as concepções de campo que o romantizam ou depreciam está no rol de objetivos de uma ciência geográfica que se coloque na condição de possibilitar transformar a realidade e ousar construir um futuro outro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLAR, Sonia Maria Vanzella e MORAES, Jerusa. Ensino de Geografia. São Paulo: Thompson, 2010
- FERNANDES, Nelson da Nobrega. O rapto ideológico da categoria subúrbio: Rio de Janeiro (1858-1945). Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, PPGG-UFRJ, 1996.
- GALVÃO, Maria do Carmo Corrêa. Percursos Geográficos. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009
- MAMEDE, Alessandra Costa. Conjunto Habitacional Antares e Favela de Dona Marta: Associações de Moradores e suas relações com o tráfico de drogas e o Primeiro Governo Brizola no Estado do Rio de Janeiro (1983-1987) – Dissertação (Mestrado em História Comparada – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. A Ideologia Alemã (I – Feuerbach). São Paulo: Hucitec, 1996, 10ª ed.
- MEIRIEU, Philippe. Aprender... sim, mas como? 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- MOREIRA, Ruy. Geografia e Práxis. São Paulo, 2012.
- MUMFORD, Lewis. A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998, 4 ed.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária. 1ª. ed. São Paulo: FFLCH/LABUR EDIÇÕES, 2007
- OLIVEIRA, Márcio Piñon de. Bangu: de fábrica-fazenda e cidade-fábrica a mais uma fábrica na cidade. 1991. Dissertação (Mestrado em Geografia)-- Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1991
- PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A sede do capital: o abastecimento de água em favelas da periferia da cidade do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado (Geografia Humana). Universidade de São Paulo, 2011
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. O Brasil: Território e Sociedade no século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZABALA, Antoni. A prática educativa: como ensinar. Porto Alegre: Artmed, 1998

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs). Um século de. Favela. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BAIRROS DO PORTO - QUAL O FUTURO DESEJADO?

ÁLVARES, Manuela

(Domus Social, EM, manuela.alvares@domussocial.pt)

MELO, Isaura

(Domus Social, EM, imelo@domussocial.pt)

[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.02](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.02)

Palavras-chave: “Bairros”; “Pessoas”; “Qualidade”; “Políticas Públicas de Habitação”; “Felicidade”

Objetivos da apresentação

Apresentar dados e reflexões sobre o futuro desejado do parque público de habitação municipal do Porto, de agora em diante designado por bairros, recolhidos no âmbito da actividade da Domus Social. Neste contexto pretende-se oferecer novas leituras da realidade dos bairros que pudessem, inclusivamente, contribuir para o desenvolvimento das políticas públicas de habitação no contexto nacional. Como objetivos gerais, esta apresentação visa uma nova política habitacional para os bairros, partindo da opinião e da vivência de quem neles reside, perceber a relação atual entre os moradores e os bairros que habitam, as expectativas e desejos dos seus habitantes. Um futuro desejado para os bairros, feito em diálogo aberto e direto com as populações, de forma plural, inclusiva e capaz de responder às necessidades da sociedade contemporânea, suscitando algumas questões sobre o sentido que os mesmos poderão ter no futuro.

Resumo

Bairros do Porto – qual o futuro desejado, assume-se como uma reflexão sobre a contingência contemporânea de um contexto particular: os bairros do Porto, uma abordagem que promova soluções potenciadoras de novas soluções emergentes, onde interagem diversas escalas e campos de expressão. De facto os bairros como paradigma da cidade estigmatizada preconizam casos de reflexão e intervenção perante a concentração populacional em condições pouco qualificadas. O grande objectivo desta comunicação é dar a conhecer um conjunto de informação acerca dos residentes dos bairros, a partir de um inquérito (amostra de dois bairros, um da parte oriental da cidade e outro da parte ocidental) onde se pretende aferir qual a percepção sobre o seu presente e o que poderá vir a ser o seu futuro. Baseados nestes dados, apresentaremos novas lógicas habitacionais que promovam espaços qualificados, sustentáveis, de felicidade e de bem-estar social para os residentes.

BAIRROS SOCIAIS DO PORTO

Evolução do edificado da habitação de cariz social

As soluções para as cidades de amanhã, não devem deixar de lado a história do seu desenvolvimento e da sua evolução, porque é aí que residem os fundamentos da sua identidade.

A história da habitação de cariz social tem a sua génese no Porto no século XIX e procurou dar resposta ao alojamento das pessoas que afluíam à cidade para trabalhar nas indústrias que então prosperavam na cidade.

As ilhas “pequenas casas seguidas, acessíveis da rua por portal privativo no rés-do-chão do prédio correspondente; conforme a largura do terreno, uma, duas e até mais filas, edificadas ao longo de serventias comuns, formando corredores” (Luís de Noronha e Távora, 1967, pag. 231) foram a solução habitacional encontrada e que perdura até aos dias de hoje.

A sua construção começou com iniciativas dos industriais, que seguindo modelos estrangeiros, procuravam construir habitações dignas para os seus operários. Na transição do século XIX para o XX foram construídos os bairros do Monte Pedral, Lordelo do Ouro e Bonfim, em terrenos da Câmara Municipal do Porto e financiados por subscrição pública.

Com o advento do século XX e a implantação da República, surgem quatro colónias operárias: Antero de Quental (1914/17), Estevão de Vasconcelos (1914/17), Viterbo de Campos (1916/17) e Dr. Manuel Laranjeira (1916/17) num período em que surge também o Bairro Social da Arrábida (1918).

Mas foi o Estado Novo que incrementou fortemente a construção de cariz social. Controlado ideologicamente, quer na sua localização geográfica, quer na sua arquitectura, o Porto viu surgir, em 1933, o Programa das Casas Económicas, moradias unifamiliares, com quintal e jardim, à imagem dos valores deste novo regime político.

Este programa, iniciado com a publicação do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933, na alvorada do Estado Novo, é o primeiro grande programa de habitação social. O Estado passa a ser o principal promotor da construção, financiamento e atribuição das casas de habitação social.

O regime rapidamente percebe que a construção de casas económicas não resolve o problema da habitação para as classes insolventes, com rendimentos insuficientes para pagar as prestações no sistema de renda resolúvel.

Como exemplo, em 10 anos de vigência foram eliminadas apenas 145 ilhas.

Em 1956 é lançado o programa que ficou conhecido como o Plano de Melhoramentos, pensado em exclusivo para a cidade do Porto: a construção de unidades colectivas de alojamento social inseridas na periferia da cidade; financiadas pela administração central mas geridas pelo município; destinadas a realojar as classes operárias que provinham dos desalojamentos do centro da cidade por motivos de salubridade ou de melhoramentos; de grandes dimensões, mas em que as habitações possuíam áreas interiores bastante reduzidas.

O objetivo ficou claramente definido: eliminar as ilhas insalubres que persistiam na cidade.

Durante sua vigência (1956-1966) são construídos 6057 fogos distribuídos por 13 bairros. São deslocadas cerca de 30 000 pessoas das ilhas do centro da cidade para os bairros camarários.

Finda a 1.ª fase do Plano de Melhoramentos, entendeu a Câmara Municipal do Porto dar continuidade ao programa de construção dos seus bairros municipais.

O objetivo é a construção de mais 3000 habitações entre os anos de 1966 a 1972.

Os cerca de 15 anos de vigência das duas primeiras fases do Plano de Melhoramentos permitiram a construção de 8500 habitações públicas, quando até então tinham sido construídas 3000.

A revolução do 25 de Abril trouxe à cidade do Porto outra forma de pensar e construir habitação pública: o Serviço de Apoio Ambulatório Local – SAAL.

A sua organização estruturava-se numa tríade constituída pelas brigadas técnicas lideradas por arquitetos, populações organizadas em associações de moradores e poder central.

O entusiasmo na participação dos moradores foi crucial neste processo. O diálogo dos arquitetos com as populações, que tentavam criar as suas habitações na sua cidade e no seu *habitat* de origem, foi um momento marcante para todos os envolvidos.

Durante os anos 80 assiste-se a uma mudança económica que se traduz numa terciarização da economia, que arrasta consigo fenómenos de urbanização e suburbanização nas principais cidades do país, com a chegada maciça de populações aos principais centros urbanos.

As vagas migratórias dos países africanos de expressão portuguesa vão intensificar ainda mais este fenómeno de crescimento populacional nas cidades do litoral.

Acresce a recessão económica internacional, que atinge Portugal de uma forma mais profunda e duradoura devido à conjuntura política instável.

A intervenção do Estado no plano habitacional passa do fomento para a gestão e alienação do seu património.

O regime de crédito bonificado que irá prevalecer de 1984 a 2003 será a medida de política habitacional de iniciativa pública mais permanente.

O setor imobiliário privado, alicerçado no sistema de crédito bancário, será o principal fornecedor das soluções habitacionais.

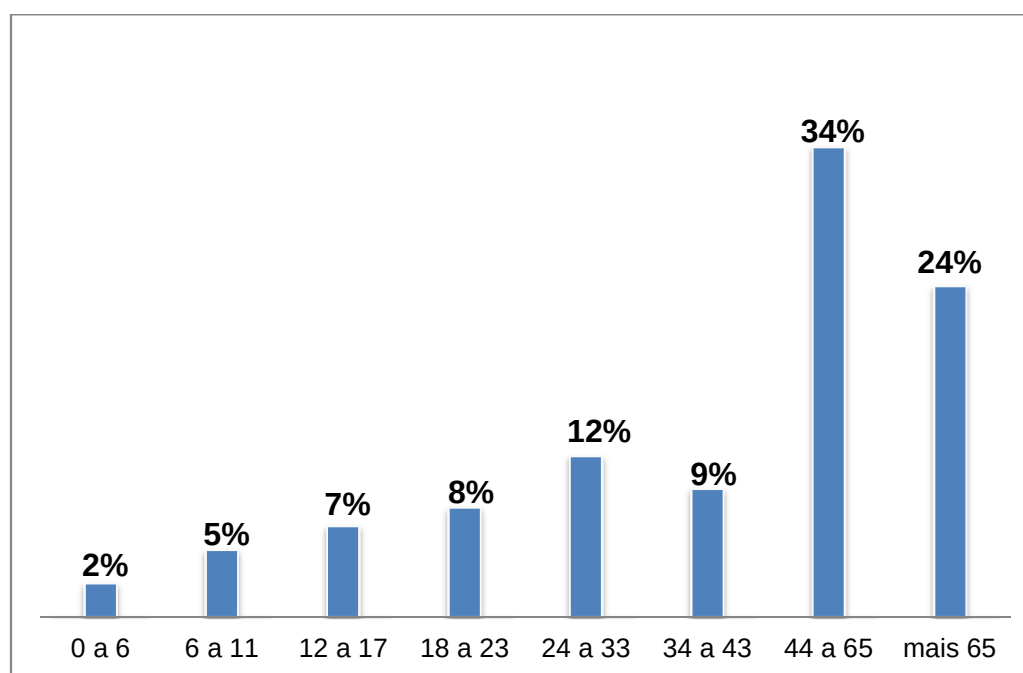
Os anos 90 viram surgir um último grande programa de construção de habitação pública – o PER – Programa Especial de Realojamento - que visou a erradicação das barracas da cidade de Lisboa e do Porto, que tinham vindo a proliferar nestas cidades. As preocupações com a inserção social das populações nos novos aglomerados, bem como a correta ocupação dos fogos, são introduzidos nos processos de alojamento, mas nem sempre alcançados.¹

Os programas de reabilitação para a habitação social municipal do Porto iniciaram-se em 2003, dando início a uma série de intervenções no muito envelhecido parque habitacional. As experiências acumuladas neste processo permitiram uma melhoria substancial nas soluções construtivas adotadas, conseguindo-se aumentar progressivamente os níveis de conforto habitacional, com a introdução recentemente de medidas relacionadas com a eficiência energética e o conforto térmico.

¹ Para a elaboração deste texto baseamo-nos na prova de doutoramento de Fátima Loureiro de Matos – *A habitação no grande Porto: uma perspectiva geográfica na evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do século XIX até ao final do milénio*.

Caracterização sociodemográfica sumária da população residente nos bairros

Cerca de 12% da população da cidade do Porto reside em bairros, num total de 29038 pessoas. O perfil demográfico do inquilino municipal é o seguinte: uma população maioritariamente do sexo feminino, 55.27%, dos indivíduos, e bastante envelhecida, acompanhando o padrão de envelhecimento populacional na cidade e no país. A distribuição etária dos moradores das habitações municipais reflecte o peso da população com mais de 65 anos, 24%, a somar aos 34% da população entre os 44 e os 64 anos.



Fonte: Domus Social, EM

Figura 1 – Perfil demográfico dos residentes nos bairros do Porto, 2016

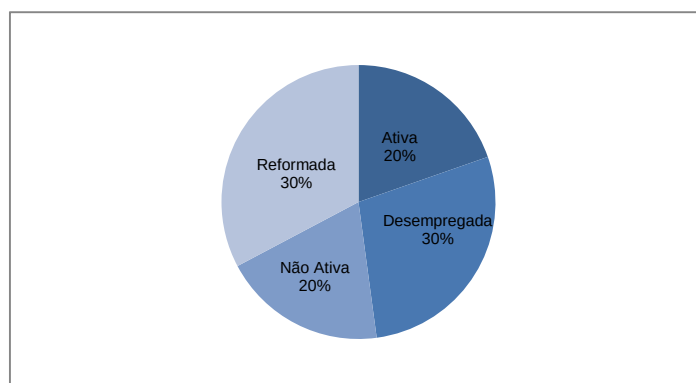
A dimensão média do agregado é de 2,42, sendo significativas as modificações operadas no conceito de família, quer ao nível da sua estrutura, funções e papéis. Estas transformações no seio familiar manifestam-se nos tipos de agregado familiar, no qual predominam as famílias nucleares, as famílias reconstituídas e, cada vez mais, as famílias monoparentais femininas e masculinas.

Nº Bairros	Nº Fogos HABITAÇÃO SOCIAL
48	12.615
Nº Residentes HABITAÇÃO SOCIAL	Dimensão Média Agregado Familiar
29.038	2,42

Fonte: Domus Social, EM

Quadro 1 – Principais características dos bairros sociais da cidade do Porto em setembro 2016

No que respeita à distribuição profissional dos residentes, apenas 20% são ativos, sendo que os restantes 80% são reformados (30%), desempregados (30%) e não ativos (20%).



Fonte: Domus Social, EM

Figura 2 – Distribuição dos habitantes dos bairros por situação profissional em setembro 2016

Inquérito aos moradores dos bairros municipais do Lagarteiro e das Campinas

Através da realização de inquéritos presenciais nas Campinas (61) e no Lagarteiro (24), correspondente a uma amostra estratificada de 5% proporcional ao total do universo de cada bairro, procurou-se compreender os modos de vida, as vivências sociais e os sentimentos de pertença a uma comunidade dos moradores em habitação pública municipal.

O inquérito foi realizado entre os dias 3 e 11 de Maio de 2016 e é composto por 22 perguntas, que abrangem 5 grandes grupos: o primeiro compreende a identificação do inquilino (idade do concessionário e/ou agregado familiar, sexo, anos de residência no bairro, escolaridade, situação profissional e o número de elementos que residem na habitação); o segundo a reabilitação do edificado (a relação do inquilino com o bairro, com a habitação, a opinião sobre as obras de requalificação, o tipo de apoio que o bairro mais necessita e se gostariam de permanecer no bairro ou se preferiam a mudança); o terceiro abrange o espaço público/equipamentos (a entrada do edifício e que tipo de equipamentos lúdicos, espaços comerciais sentem mais falta/necessidade no bairro); o quarto incide sobre a cidadania e a sociabilidade (a relação com os vizinhos, o espírito de comunidade e entreajuda entre as pessoas, as faixas etárias que necessitam mais de apoio social, o tipo de apoio, a possibilidade de organização de uma comissão de moradores), e o quinto sobre a imagem do bairro para os moradores e para os outros habitantes da cidade.

Análise comparativa dos inquéritos efetuados

As casas pertencentes ao município do Porto abrangem um largo espectro temporal de construção, com soluções arquitectónicas e construtivas diferentes.

A sua construção foi acompanhada de um processo de valorização imobiliária de uma zona urbana, geralmente acompanhada da deslocação dos residentes com menos poder económico para outro local e da entrada de residentes com maior poder económico.

Em termos da urbanização da cidade, o bairro das Campinas, construído em 1965, foi sendo incorporado pela expansão da cidade, enquanto o Lagarteiro, construído em 1972 e em 1977, continuou isolado e periférico.

Campinas foi reabilitado em 2010 e o Lagarteiro em 2015. A reabilitação do espaço público no Lagarteiro foi distinguida com o prémio IHRU em 2012. Esta intervenção ajudou a criar fluxos de atravessamento no bairro, a reestruturar a rede viária e a ajustar e redimensionar as áreas verdes.

Quanto ao perfil demográfico do inquilino municipal, trata-se, como anteriormente foi referido, de uma população maioritariamente do sexo feminino e envelhecida, simultaneamente, com baixas taxas de escolaridade, sendo o capital cultural que traduz o acesso à escola praticamente inexistente.

Em termos económicos a realidade dos números é expressiva: nas Campinas 31% dos inquiridos estão desempregados, 7% são não ativos; a percentagem de desempregados sobe para 50% no Lagarteiro.

Assim, não é de estranhar que no Lagarteiro 75% das respostas, quando perguntado em que áreas os habitantes mais precisam de ajuda, indiquem a ajuda material, como forma de colmatar as suas necessidades básicas ao nível da alimentação e da medicação. Nas Campinas a ajuda material representa 26%. A ajuda à terceira idade vem logo a seguir, sendo também referido as necessidades ao nível da higiene pessoal e de transporte para as unidades de saúde.

A constituição das famílias releva que o número de pessoas isoladas é significativo nas Campinas, 16% no total e 8% no Lagarteiro. Deste modo, associado a um quadro de pobreza e de doença nos mais idosos, surge também a solidão, favorecida por uma ruptura dos laços familiares, a que a morte do cônjuge torna ainda mais dolorosa. O crescimento das famílias monoparentais femininas, 23% nas Campinas é também outro indicador de ruptura de laços familiares tradicionais. No Lagarteiro representam apenas 8%.

As categorias sociais mais vulneráveis da sociedade urbana estão bem representadas, nestes dois bairros: idosos pensionistas (com rendimentos baixos e com necessidades ao nível dos cuidados de saúde e medicamentos); desempregados, possivelmente de longa duração, e assalariados, mas com baixos níveis de remuneração.

O capital económico reduzido é um fator de imobilização física e social dos habitantes perpetuando a pobreza e a exclusão.²

Os desafios que se colocam num cenário sócio demográfico desta natureza são com certeza enormes.

² Para a elaboração desta análise baseamo-nos na tese de mestrado de Juliana Patrícia da Silva Tomé - *A centralidade do espaço doméstico na estruturação do quotidiano – o caso das ilhas do Porto*.

Os programas de reabilitação para a habitação social municipal do Porto iniciaram-se em 2003, mas apenas no exterior dos edifícios. A reabilitação interior é apenas realizada quando as casas ficam desocupadas.

No que respeita à avaliação das obras efectuadas, os moradores das Campinas, ainda que satisfeitos com o seu resultado estético, evidenciam insatisfação com a baixa temperatura que se faz sentir no interior das habitações aliada a uma grande presença de humidades, após a realização da intervenção, o que se traduz em 28% das respostas a indicar como “más” as obras realizadas. Recentemente, na reabilitação exterior, introduziram-se medidas relacionadas com a eficiência energética e o conforto térmico de forma a melhorar a comodidade no interior das casas.

No entanto, apesar de alguma insatisfação com o conforto interior das habitações, as respostas dadas são demonstradoras de satisfação, pois 75% das pessoas nas Campinas gosta muito ou gosta da sua casa e 88% gosta muito ou gosta no Lagarteiro. Saliente-se que as diferenças nas respostas podem estar relacionadas com o facto de a dimensão das habitações serem mais pequenas nas Campinas, do que no Lagarteiro.

Em relação ao bairro também são maioritárias as respostas positivas: no Lagarteiro 75% das pessoas continuava a viver no seu bairro enquanto nas Campinas esse número é de 62%, demonstrando também agrado com as obras realizadas, 50% no Lagarteiro considera-as boas. Nas Campinas esse número desce para 21%, sendo que 33% considera-as razoáveis. Estes resultados devem ser interpretados tendo em conta as datas da reabilitação de cada um dos bairros, Campinas em 2010 e Lagarteiro em 2015.

Os inquiridos que gostavam de mudar de residência referem o centro da cidade como destino preferencial, os outros bairros municipais são também destinos de eleição. Note-se que no Lagarteiro, por ser o bairro mais isolado, a atração pelo centro da cidade é mais significativa (50% das respostas) do que nas Campinas (11% das respostas).

Quando analisamos o que os habitantes mais desejavam que o bairro tivesse a escolha recai sobre uma oferta mais alargada de transportes, sobretudo no caso do Lagarteiro (50% das respostas), enquanto nas Campinas o valor é de 20%.

O isolamento, potenciado pela localização geográfica na periferia da cidade, agravado pelo escasso acesso a transportes públicos, fazem do Lagarteiro um local que precisa da atenção dos poderes públicos. Estabelecer parcerias com empresas de transporte, fomentar a abertura de espaços de comércio pela própria comunidade do bairro de forma a satisfazer as suas necessidades de produtos básicos, ou ainda rentabilizar, através de processos de animação cultural ou desportiva, os espaços públicos criados, são exemplos de algumas medidas que poderiam minorar o estigma do isolamento.

Todas as atividades humanas que conhecemos envolvem a cooperação dos outros. Nos bairros abrangidos pelo inquérito percebe-se que não existem formas de vida associativa com capacidade para contrariar e inverter a lógica da desvalorização colectiva.

A maioria das respostas vai para uma relação cordial com os vizinhos, 75% no Lagarteiro e 70% nas Campinas, sendo que as relações com os vizinhos são o aspeto mais positivo da entrada para 31% das pessoas que vivem no Lagarteiro e para 25% nas Campinas. Estas respostas bastante positivas, são contrariadas quando perguntado se existe um espírito de comunidade e entreajuda entre as pessoas, 58% no Lagarteiro e 26% nas Campinas referem que não existe.

As identidades sociais destes moradores foram destruídas quando foram retirados dos seus habitats de origem e colocados nos novos bairros da periferia. Esse desenraizamento criou a necessidade de estabelecer novos laços sociais que, por sua vez, vão sendo quebrados pelos movimentos habitacionais de saídas e entradas de novos residentes.

Quando questionados sobre as relações que estabelecem com os novos vizinhos, 54% dos inquiridos nas Campinas referem que estes se integram, mas não estabelecem relações de amizade nem de entreajuda e 33% nas Campinas referem a mesma situação. No Lagarteiro 21% dos inquiridos referem mesmo que os novos vizinhos são potenciadores de conflitos.

Relativamente à possibilidade de organização de uma comissão/associação de moradores para participar nas decisões que dizem respeito ao bairro, 51% responde positivamente nas Campinas, ao invés do Lagarteiro onde 54% dos inquiridos mencionam ser muito difícil a sua organização. Todavia, estes resultados, deixam em aberto a possibilidade de se avançar mais num verdadeiro processo de associação, em parceria com atores institucionais, de forma a construir uma integração social mais efetiva.³

Tanto mais que num bairro as relações de vizinhança tendem a ser onnipresentes, alimentando-se da entreajuda, mas também do seu reverso – o controlo social.

Embora pela análise das respostas se perceba que existe um sentimento de pertença a uma comunidade fundada sobre modos de vida e histórias comuns, não se vislumbra que esse sentimento possa ser o fundamento de uma identidade colectiva definida em relação a outros grupos sociais. No Lagarteiro 58% dos inquiridos não sente nada pelo bairro nem pelos seus habitantes e nas Campinas 52% sente o mesmo.

Este afastamento é mais efetivo no Lagarteiro onde a presença de famílias de etnia cigana constitui um fator de descontentamento para os restantes habitantes do bairro.

As respostas mais extremadas em relação ao bairro apenas são dadas pelos habitantes das Campinas, com 7% a indicar que sentem vergonha do bairro e dos seus habitantes.

A vulnerabilidade após a ocupação de uma habitação pública, aliada a uma indiferença pela forma como as pessoas se integram nos novos espaços residenciais fomenta fenómenos de exclusão social.

³ Para um conhecimento mais profundo sobre esta temática consultar o relatório “Trabalho social em programas de habitação de interesse social” disponível em: http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/MCidades_bookweb.pdf

O sentimento de insegurança é elevado no Lagarteiro, com 46% dos residentes a indicar que as pessoas de fora têm medo de visitar o bairro, contra apenas 15% nas Campinas. O Lagarteiro, antes da reabilitação efectuada, assistiu a fenómenos marcantes associados ao tráfico de estupefacientes.

Paradoxalmente a relevância dada ao policiamento tem um sentido inverso, com 41% das pessoas a solicitarem mais policiamento nas Campinas, e apenas 13% no Lagarteiro.

A desigualdade social é também definida por uma desigualdade de acesso a bens, serviços ou oportunidades.

Do conceito de qualidade de vida fazem parte condições ambientais (espaços verdes, recursos naturais, infra estruturas básicas); condições económicas (rendimento e consumo, mercado de trabalho, mercado de habitação, dinamismo económico); condições materiais coletivas (equipamentos culturais, equipamentos desportivos, equipamentos educativos, equipamentos sociais e de saúde, mobilidade, dotação em comércio e serviços); e sociedade (dinâmica cultural, educação, população, segurança, participação cívica, problemas sociais e de saúde).

Nesta circunstância, à pergunta se gostariam de mudar alguma coisa no bairro, 74% dos inquiridos nas Campinas responderam que sim e no Lagarteiro 75%. Os equipamentos culturais, desportivos, educativos, sociais e de saúde são os mais solicitados, logo a seguir a uma dotação em comércio e serviços mais abrangente, principalmente no acesso a um multibanco ou a uma agência bancária. Aparecendo na primeira linha das prioridades no Lagarteiro os parques infantis e de lazer, com 46% e nas Campinas com 23% a mencionarem a necessidade de equipamentos de apoio a crianças e idosos.

De salientar, o desejo de possuir uma horta/jardim comunitário que está presente nas respostas dos inquiridos nos dois bairros. Tal remete para uma memória colectiva de pessoas que vieram para as cidades em processos de migração das zonas rurais no século passado.

A disponibilização de hortas urbanas poderia diminuir os problemas sócio económicos desta população mais carenciada, provendo alimentos necessários e, simultaneamente, contribuir para um desenvolvimento urbano mais sustentável, parece ser uma solução adequada e facilmente concretizável, devidamente enquadrada num programa mais vasto de educação ambiental, em que a escola poderia desempenhar um papel central na sensibilização das crianças para uma alimentação mais saudável, fazendo, assim, a ponte com os mais idosos que poderiam transmitir o seu saber aos mais novos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do inquérito perpassa a constatação do estado de vulnerabilidade das pessoas, seja ela nos planos material, cultural e das sociabilidades.

A grande maioria dos moradores que responderam ao inquérito está contente com a sua casa e com o bairro onde habita. Manifestam também contentamento com as obras de reabilitação realizadas,

embora nas Campinas a falta de isolamento das fachadas seja uma manifesta debilidade em termos construtivos com impacto ao nível do conforto.

O envolvimento da cidade com os seus bairros continua a ser precário ao nível dos transportes, as linhas dos autocarros públicos continuam a chegar muito deficientemente ao Lagarteiro. A ideia de uma cidade em rede e interligada continua a ter lacunas.

O que se percebe da análise ao acesso a equipamentos de apoio e a equipamentos lúdicos é que as populações evidenciam carências a esse nível, nomeadamente, parques infantis e de lazer, apoio a idosos, espaços para realizar festas e convívios.

Destacamos algo que nos parece estrutural à forma como o parque habitacional do município do Porto foi gerido ao longo de décadas: as pessoas não estão habituadas a serem ouvidas sobre as políticas urbanas e sociais que são adoptadas e, muitas vezes, quando manifestam preocupações e críticas em relação às opções que lhes condicionam a vida familiar ou a vida na comunidade onde estão inseridas são ignoradas pelos poderes públicos e, em alguns casos, descredibilizadas.

Por outro lado, sublinha-se que os inquiridos, apesar de manifestarem diversas preocupações quanto aos espaços interiores e exteriores que moldam as suas vivências, as soluções que preconizam denotam uma falta de pensar o colectivo, entendido aqui como o conjunto de pessoas que habitam um espaço comum. As soluções propostas são sempre muito focalizadas em resolver situações pontuais e pessoais. A alteração desta situação parece-nos que terá que partir do lado institucional, dotando estas populações de um espírito mais crítico e centrado na resolução dos seus problemas em comunidade.

Em face destas constatações a pergunta que persiste é: vamos continuar a construir soluções assentes em modelos que tendem a causar os mais diversos problemas de inadequação territorial e social que acabam por redundar em formas de perpetuação de pobreza e exclusão?

A esta questão respondemos com a necessidade de uma nova política habitacional para os bairros, através do diálogo e da participação dos residentes na identificação das soluções para os diversos problemas com que se deparam.

Perante esta realidade, cabe à administração local, cada vez com mais protagonismo na condução da política urbana, a promoção de ações que suscitem a participação pública dos moradores e das partes interessadas de forma a contribuírem para o desenvolvimento social, cultural e económico dos bairros, que pode impactar positivamente não só os habitantes dos bairros, como toda a cidade na sua globalidade. Nesta perspectiva, tomando como incontornável a asserção “Os bairros são as pessoas” a adopção de uma metodologia participativa é ideal para envolver a comunidade local nos processos de decisão que lhes dizem respeito, pois são os residentes que melhor conhecem as necessidades e carências dos seus bairros.

Neste contexto, destaca-se, como exemplo do comprometimento da Domus Social no envolvimento dos moradores na gestão do parque habitacional, o projeto ConDomus, implementado desde 2008, com o desígnio genérico de melhorar a utilização que parte dos inquilinos municipais faz do lugar onde habitam, bem como alterar a relação física que estabelecem com os espaços de

utilização coletiva, muitas vezes entendidos como uma extensão das habitações e não como áreas autónomas, de livre circulação e usufruto compartilhado. O projeto pressupõe a implementação de um modelo de gestão e administração dos espaços comuns nos prédios municipais, participada pelos residentes, modelo esse que abrange, não só a execução de um serviço de limpeza das zonas comuns, mas também e sobretudo, a gestão do espaço no seu todo. De forma a operacionalizar o modelo descrito, é eleito um interlocutor, o “Gestor de Entrada” (GE), numa reunião com todos os moradores da entrada de um bloco, que assegura a mediação entre os inquilinos municipais e a Domus Social. Atualmente existem 781 entradas organizadas de prédios de habitação social e 813 GE eleitos. O Condomus está atualmente em avaliação, no sentido do seu aperfeiçoamento, tendo sido fixado o objetivo de aumentar cerca de 250 GE, nos próximos dois anos.

Ao serem parte da decisão, aumentam a autoestima, mobilizam o orgulho cívico, tornam-se pessoas conscientes, participativas e orgulhosas.

O propósito que orienta a Domus Social é realizar uma análise que parte do conhecimento intrínseco para uma discussão autocrítica no sentido de analisar o atual modelo considerando: metodologia, bairros construídos, bairros reabilitados, projetos a realizar, processos de participação.

A consensualização de soluções para os bairros, entre a administração local e as populações, incorporando experiências de percursos de vida das pessoas e famílias, pode revelar-se como a melhor estratégia para superar as desigualdades sociais e construir uma cidade socialmente mais democrática, com qualidade de vida, mais justa e feliz. Nesta circunstância, é fundamental a existência de projetos pluridisciplinares que estimulem a participação das pessoas na vida das comunidades onde se inserem, que trabalhem com elas na educação para a cidadania, na responsabilização e respeito pelo que é de todos e para todos.

É necessário, pois, que haja um novo olhar sobre as políticas públicas de habitação, mais contemporânea, de cruzamentos e diálogos diversificados, essencial para o desenvolvimento inteligente, inclusivo e integrador das pessoas, de forma a proporcionar habitação e felicidade.

Se olharmos para o panorama das soluções arquitectónicas para habitação social percebemos que está novamente a aumentar o interesse dos arquitetos, um pouco por todo o mundo, sobre este tema. Basta lembrar Alejandro Araven, que viu a sua obra na área da habitação social ser reconhecida com o prémio Pritzker 2016, que disse que para os arquitetos: “o maior desafio é lidar com questões importantes exteriores à arquitetura – pobreza, poluição, congestionamento, segregação – e aplicar-lhes os novos conhecimentos específicos.” Lembramos também Álvaro Siza Vieira e a sua participação na Bienal de Veneza deste ano com o seu projeto de loteamento de habitação social no Campo de Marte na ilha Giudecca em Itália, desenhado há mais de trinta anos, cuja construção ficou inacabada, prevendo-se agora a sua conclusão, à semelhança, aliás, do projeto do Bairro da Bouça no Porto desenhado em 1973 e só terminado em 2006. Exemplos de arquitetos que defendem a participação das populações nas soluções habitacionais que desenharam permitindo, deste modo, uma

maior probabilidade de apropriação dos seus projetos, assegurando a sua sustentabilidade futura e, inclusive, um menor dispêndio financeiro.

A arquitetura volta a ser socialmente empenhada e de proximidade, uma ferramenta fundamental para a transformação da vida das pessoas, que influencia a transformação social da própria cidade. Os poderes públicos só têm que fazer uso desta nova abordagem e convocar a participação de todos na procura de soluções que sejam de todos.⁴

A felicidade das pessoas passa muito pela casa onde habitam. A emoção que desperta a homens e mulheres a entrega de uma chave de uma habitação são elucidativas do impacto que ela tem nas suas vidas. Todos os investigadores sociais são unânimes em referir que ter uma casa digna tem efeitos na felicidade e no bem-estar individual de cada um.

O que torna as casas objetos verdadeiramente singulares, tem que ver com o facto de terem uma dimensão imaterial relacionada com questões de representação da identidade das pessoas, como os seus valores ou concepção de beleza. Nesse contexto, é necessário da parte das políticas públicas de habitação um questionamento do objeto casa, em particular das razões necessárias e suficientes para que possam contribuir para a felicidade das pessoas. Nesta mesma linha, as políticas públicas de habitação devem integrar os habitantes da cidade em toda a extensão do seu território, promovendo a fixação das pessoas no seu local de origem, combatendo a gentrificação, e envolvendo-as nos processos que lhes dizem respeito, de modo a conseguirem respostas individualizadas e não padronizadas aos seus problemas.

Nos dez desafios apontados às cidades do programa URBACT III (Programa europeu de aprendizagem e troca de experiências na promoção do desenvolvimento urbano sustentável) a inclusão e coesão social é um dos vetores fundamentais para inverter os processos urbanos de exclusão social e pobreza.

O envolvimento das populações na gestão urbana à escala do bairro promove a felicidade e o bem-estar social e ajuda as cidades a não perderem a sua identidade, a não perderem a alma. Para que tal aconteça é necessária uma vontade política genuína que evolua no sentido de implementar modelos participativos que envolvam os vários atores na criação e construção de soluções.

O entendimento sistémico da realidade social envolvendo todos os atores locais é necessário a uma dinamização da cidade no seu plano urbano, económico e social, desenvolvendo concomitantemente novas formas de participação das populações mais excluídas.

Os programas públicos de apoio devem ir de encontro às necessidades de cada indivíduo, ou de cada família. Perceber o que se adequa à resolução das suas carências, para que o seu futuro não fique comprometido por decisões genéricas e parcelares. A casa deve ser entendida como um elemento num processo de inserção social, em que o cidadão a ocupa com a plenitude dos seus direitos cívicos.

⁴ Para a elaboração desta análise baseamo-nos na prova final de curso do arquiteto Nuno Portas - *A Habitação Social. Proposta para a metodologia da sua arquitectura*.

Uma distribuição equilibrada das pessoas de grupos sociais diferenciados, coexistindo em unidades de vizinhança pela cidade em contraponto ao atual modelo que conduziu à segregação espacial dos moradores dos bairros, parece ser a opção mais justa e sustentável.

O futuro desejado será, sem dúvida, uma cidade, sem bairros, participada que é feita de gente diversa, desenhada com humanismo e que utiliza a cultura e criatividade como elementos transformadores das relações das pessoas com o lugar em que habitam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MATOS, Fátima Loureiro de (2001) – A habitação no grande Porto: uma perspectiva geográfica na evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do século XIX até ao final do milénio. Dissertação de doutoramento em Geografia. Porto. Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

PORTAS, Nuno (2004) – A Habitação Social. Proposta para a metodologia da sua arquitectura. Porto: Faup Publicações ISBN 972-9483-63-9

TÁVORA, Luís de Noronha (1967) - A Extinção dos Bairros Insalubres na Cidade do Porto *in* Urbanização vol. 2 n.º 3. Lisboa, 1967.

TOMÉ, Juliana Patrícia da Silva (2010) – A centralidade do espaço doméstico na estruturação do quotidiano – o caso das ilhas do Porto. Dissertação de mestrado em Sociologia. Porto. Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Curso à Distância, Trabalho social em programas e projectos de habitação de interesse social [Em linha] Brasília: Ministério das Cidades, 2010. ISBN: 978.85-7958-017-8. Disponível na internet: http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/MCidades_bookweb.pdf

O PAPEL DOS MODELOS DE GOVERNANÇA DO PODER LOCAL NA “REGENERAÇÃO” TERRITORIAL E NA COESÃO SOCIAL

CAETANO, Lucinda Oliveira

(CIAUD/ FCT SFRH/BD/110008/2015 – Faculdade de Arquitetura/ Universidade de Lisboa,
lucinda.caetano63@gmail.com)

[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.03](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.03)

Palavras-chave: “governança territorial”, “regeneração urbana”, “autarquias locais”, “comunidades”, “participação pública”.

Objetivos da apresentação

Esta apresentação versa sobre a participação pública na “governança” da regeneração/ reabilitação urbana” em Portugal. Para tal pretende atingir dois objetivos específicos; por um lado, elaborar um quadro de análise capaz de articular as características da governança com os vetores estratégicos da regeneração, e por outro examinar como se processa a participação pública nessas atuações a nível nacional.

Resumo

Este artigo surgiu como uma possível resposta ao desafio lançado por este Colóquio “Que futuro desejamos e como contribuir para o construir?”, tanto mais que se integra na problemática que vem sendo estudada no âmbito da investigação de Doutoramento – “Orientações para a construção de um «modelo» de governança para a regeneração urbano/ territorial dos municípios algarvios”, e em linha com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujos objetivos e ações serão discutidos na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável - HABITAT III¹. Julga-se importante reter que dos 17 objetivos da Agenda Mundial 2030², assinalam-se três (objetivos 11,16 e 17)) que na visão da autora e na de outros investigadores³ serão fundamentais para se alcançar todos os outros, mais especificamente:

- Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

¹ HABITAT III VILLAGE -Innovation and Urban Solutions https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/habitat_iii_village Consultado em 26.03.2016.

² Divisão para o Desenvolvimento Sustentável - Departamento de Assuntos Económicos e Sociais - United Nations Secretariat Building <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> Consultado em 26.03.2016. “Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable; Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels and

³ Relatório de Portugal para a Conferência HABITAT III. http://www.dgterritorio.pt/noticias/habitat_iii_portugal_relatorio_nacional_em_consulta_publica_de_14_de_marco_a_12_de_abril/ Consultado em 26.03.2016

- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis;

- Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (T.A.)

Noutras palavras, desenvolvimento sustentável baseado na inclusão social, nas parcerias a nível global e em instituições justas e eficazes.

A Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 para Portugal⁴ é definida como um quadro de referência orientador para os municípios, entidades intermunicipais e demais agentes urbanos, que aponta um caminho de médio e longo prazo para o desenvolvimento territorial integrado, nas suas dimensões económica, social, ambiental, cultural e de governança.

No entanto, de acordo com as “evidências” expressas na observação direta, nos discursos políticos, na literatura académica e, inclusive, nas opiniões dos profissionais que estão no terreno na área do planeamento urbanístico e da “regeneração/ reabilitação” urbana verificamos uma realidade bem distinta do ideal projetado. As “causas” apontadas na literatura científica variam desde a necessária mudança cultural transversal (SHAW, 2006), até à falta de tradição de uma gestão “aberta e participada” (PORTAS et al, 2007; CABRAL, 2004), ou, ainda, à “existência de um sistema de ordenamento do território jovem, mas precocemente descredibilizado e de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada” (FERRÃO, 2011, p.25).

Este artigo pretende analisar a participação pública na “governança” da regeneração/ reabilitação urbana” em Portugal, cuja abordagem seguirá dois momentos sequenciais, que poderiam ser descritos como a resposta a duas questões de investigação.

Questão I: que parâmetros utilizar num quadro de análise capaz de articular as características da governança com os vetores estratégicos da regeneração urbana?

Para encontrar os parâmetros de análise utilizou-se um método baseada na análise crítica comparativa de casos de estudo, sistematizados em bibliografia científica, com contextos geográficos distintos.

Questão II: que “boas práticas” em governança para a regeneração urbana em Portugal podemos utilizar como referência?

O método baseou-se no preenchimento do quadro de análise com “modelos de referência” ou “de boas práticas”, assim considerados na bibliografia sobre o tema, tanto narrativa (reflexões científicas), quanto normativa (conteúdo das políticas públicas expresso na legislação publicada).

Como se verá a seguir os resultados obtidos com a aplicação do quadro de análise permitiram-nos encontrar algumas características das tipologias de participação pública que nalguns casos poder-se-iam considerar como debilidades/ fragilidades do sistema, vinculadas em regra à falta de

⁴ Aprovada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho.

transparência e prestação de contas à sociedade, bem como, à ausência de participação pública pró-ativa nos processos de regeneração/ reabilitação urbana.

Com base nos resultados obtidos, ou seja, nas “fragilidades” detetadas foi possível encontrar a nossa definição de “governança”, que servirá de suporte ao “modelo de governança” a ser desenvolvido no âmbito da investigação do doutoramento, ou seja, a componente da participação pública ativa como prioridade na governança para a regeneração urbana.

INTRODUÇÃO

Antes de avançarmos para as questões de investigação parece útil uma reflexão genérica acerca de conceitos e definições relativos à governança e à regeneração urbana.

Governança

A revisão/ crítica bibliográfica consultada revelou que a definição de governança contém em si um espectro tão abrangente que se pode partir da definição genérica, e de certo modo simplista, de Dente et al (2005, apud CRESPO, 2013), que define governança como a “atividade destinada ao fim de governar” até à complexidade descrita por Kooiman (2003, apud HALL, 2011), que assume “governança” como a “totalidade das conceções teóricas sobre governar”. Noutras palavras, verifica-se que “governança” passa a significar a totalidade das conceções teóricas sobre as várias “maneiras de governar”, ou seja, preocupa-se mais com as ideologias subjacentes do que com as ações, práticas e processos que serão utilizados na atividade da governação, sendo, portanto, o universo oposto da definição de Dente et al (2005).

Por sua vez Crespo (2013) opõe a ideia de governança “assumida como nova governação” ao “modelo tradicional de governar”, numa visão similar a Cárdenas (2014) quando avalia a meta-governança), procurando encontrar influências e a utilização de instrumentos de gestão inovadores (relacionados com parcerias e participação pública) nas políticas públicas. As metodologias de investigação de ambos se assemelham pois partem de análises empíricas para aferir em que medida Poder Político e Comunidades interagem para criar políticas públicas.

Na ótica de Crespo, em Portugal a “governança” possui um impacto territorial ainda diminuto, apesar de se constituir como um instrumento útil na tomada de decisões pelo poder político, sendo um utensílio inclusivo de desenvolvimento urbano.

No âmbito deste artigo, o que parece importante salientar será a diferença entre «governação» enquanto “modelo tradicional de governar”, e «governança» enquanto “novo modelo” ou “modelo distinto do tradicional de governar”.

Regeneração/ Reabilitação Urbana

Considerando as diversas interpretações e consequentemente definições destas ações territoriais, julga-se conveniente sublinhar o nosso quadro teórico referencial.

Os conceitos de reabilitação urbana (via de regra vinculado a intervenções físicas em zonas históricas) e de regeneração urbana (usualmente referente a grandes intervenções territoriais em zonas degradadas, como por exemplo zonas industriais obsoletas) eles próprios vêm sofrendo alterações ao longo do tempo e acabaram por se cruzarem no mesmo ponto temporal, fruto de um processo evolutivo inerente à própria definição de “cidade”. Senão vejamos:

Para a definição de “regeneração urbana” partiremos de duas obras literárias e quatro autores.

No livro coordenado por Catherine Bidou-Zachariasen et al (2006), cuja investigação utiliza como caso de estudo o centro antigo de São Paulo, é analisado o conceito de “regeneração”, que apesar das “implicações eugenistas que o desqualificam, tem uma dimensão «biomédica»”, quase em contraposição à renovação (enquanto destruição do existente com consequente construção nova). Noutras palavras, analisa a regeneração urbana como uma terapêutica urbana, constituída por um conjunto dos métodos que visam melhorar o “património genético” de comunidades. Apesar de uma visão “aleatória” de doença ou código genético parece-nos válida por ter em atenção a teoria sistémica, onde o sistema urbano é o somatório dos vários subsistemas que interagem, acrescida da relação entre eles.

Por sua vez, Peter Roberts e Hugh Sykes (2000), no conhecido “Manual sobre regeneração urbana” definem regeneração como uma “visão abrangente e integrada e simultaneamente como uma ação que objetiva uma melhoria duradoura nas condições económica, física, social e ambiental de uma área que passou por alterações”⁵ (T.A.).

Relativamente à “reabilitação urbana” Ana Pinho (2003) na sua tese de doutoramento ao fazer a análise evolutiva do conceito termina por defini-lo enquanto “processo integrado de intervenção em áreas urbanas específicas, que tem por objetivo principal integrar uma dinâmica de mudança na área em causa, integrando-a no processo de desenvolvimento urbano global”.

Como anteriormente referido, verifica-se que a definição de “regeneração urbana” equivale à de “reabilitação urbana integrada” acrescida das componentes sociais, culturais e económicas.

O uso indiscriminado dos termos verifica-se neste momento em Portugal porque se por um lado o atual Regime Jurídico de Reabilitação Urbana (alínea j, do artigo 2, do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro) refere

«Reabilitação urbana» a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios

⁵ *comprehensive and integrated vision and action which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change. (ROBERTS e SYKES, 2000, p.17)*

Por outro lado, no quadro estratégico português atual - Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 (aprovada com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho) - consta apenas a definição de «Regeneração urbana» referida como

Valorização integrada do conjunto do suporte físico urbano (parque edificado, infraestruturas, condições ambientais e paisagísticas) e promoção do desenvolvimento funcional, cultural, social e económico das áreas urbanas, procurando alcançar soluções de compromisso estratégico e operacional entre os diversos agentes territoriais (públicos, privados e associativos).

Em relação ao conceito de regeneração urbana importa reter que é muito mais do que “uma atividade de reabilitação/ requalificação urbana integrada” é simultaneamente uma metodologia de abordagem e um “modelo” sistémico de análise e ação no território.

Nessa ótica sendo o sistema urbano composto por vários subsistemas – político, económico, territorial, social e cultural – a “regeneração urbano/ territorial” passa pela promoção do equilíbrio e articulação desses vários subsistemas, bem como, das relações entre eles, ou seja, da articulação das políticas urbanas, da sua materialização e dos atores do processo de planeamento.

QUESTÃO I - QUE PARÂMETROS UTILIZAR NUM QUADRO DE ANÁLISE CAPAZ DE ARTICULAR AS CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA COM OS VETORES ESTRATÉGICOS DA REGENERAÇÃO URBANA?

Para encontrar os parâmetros/ critérios de análise sobre governança procurou-se definir o conteúdo e os “modos organizativos de gestão” através da análise crítica comparativa de casos de estudo, sistematizados em bibliografia científica, com contextos geográficos distintos.

Dimensões da Governança

Na revisão literária realizada relativamente ao conteúdo de “governança” propomos que seja classificada em quatro “dimensões de abordagem”: Política e Políticas Públicas; Políticas de Base Local; Planeamento Estratégico e Urbanístico e Governança enquanto nova Gestão Pública. Neste quadro referencial as quatro dimensões da governança partem da visão macro para a operacionalização no território das políticas públicas.

Partindo da dimensão supra – Política e Políticas Públicas – selecionou-se alguns autores que vinculam Governança à legitimação política, desde Alford e Friedland (1985) que consideram que intrínseco ao poder encontram-se as contradições entre as instituições políticas e burocráticas, passando por Bevir (2011) que a justifica como “remédio” para os males da democracia contemporânea, que se ressentem tanto com os limites difusos da *accountability*, quanto com a legitimidade declinante e termina-se com a “mensagem” provocatória de Compans (2004), quando avalia os “modelos de gestão urbana” no âmbito dos “modelos de empreendedorismo competitivo”, onde deixariam de ser um instrumento “técnico”, para constituírem uma estratégia político-argumentativa, destinada a viabilizar um “novo” projeto de modernização capitalista.

Para clarificar a dimensão das Políticas de base local selecionou-se três autores que parecem suficientemente representativos. Evans et al (2013), que consideram que o localismo representa a “devolução do poder a estruturas democráticas, instituições e comunidades locais”. Por sua vez, Boschi (1999), na sua análise comparativa de governança urbana entre Belo Horizonte e Salvador, considera que a integração governativa ao local promove a gestão descentralizada fundada na cooperação público-privada e na utilização de mecanismos de *accountability*. Relativamente à governança enquanto política territorial de base local, encontra-se definida por Cavaco (2014), no seu artigo sobre “política para cidades compactas”, como abordagem territorial integrada, ou parafraseando Barca (2009) como abordagem baseada no local, em multi-escala, multinível, multissetorial e multiagentes.

A dimensão do planeamento estratégico e urbanístico é a que apresenta mais adeptos, principalmente em Portugal. No discurso pressente-se que a argumentação dos seus defensores se inspira nos resultados obtidos pelo planeamento participativo em contextos europeus, estando na base dos mais recentes diplomas e documentos estratégicos, “inovadores” em termos de gestão. Alves (2010), ao debruçar-se sobre a regeneração urbana de duas zonas da cidade do Porto, concluiu que governança equivale ao planeamento estratégico aliado ao comprometimento político. Por sua vez, Baptista (2008), ao analisar a implementação do Programa POLIS, vincula a governança urbana ao planeamento, salientando que a forma como está sistematizada quer as legitimidades de participação, quer as práticas vigentes só poderá ser inteligível se visto à luz da perceção de que Portugal é um “país desordenado”.

Cabral et al (DGOTDU, 2011) ao elaborarem o Guia para os Programas de Ação Territorial propõem alguns mecanismos que asseguram processos democráticos de participação e tomada de decisão permitindo a governação multinível. Aliás, na elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) esteve presente essa governança ou “estratégia governativa”, conforme se verifica na Avaliação ao PNPOT (DGT, 2014), no entanto, essa “governança” não teve continuidade, uma vez que não foram concretizados os Planos de Ação preconizados. Finaliza-se a ilustração desta dimensão com Healey (1997) que ao explorar a natureza do planeamento estratégico o vê como um planeamento associado a um estilo de governação com orientação política.

Para ilustrar a dimensão da gestão pública referencia-se quatro autores, com formações diversas, de contextos distintos, que se reportam à governança como melhoria na organização administrativa pública, sem ligação direta ao território, ou seja, o conteúdo remete-nos para a adoção de valores e boas práticas “empresariais” na administração pública, garantindo deste modo a prestação de um melhor serviço público, ou no dizer de Compans (2004) para modelos de empreendedorismo competitivo. Os autores Carvalho (Portugal, 2011), Aguilar (México, 2007) e Bilhim (Portugal, 2004) vinculam governança à nova gestão da administração pública, definida por Carvalho como governação interna e externa na administração local, e que nas palavras de Aguilar assume-se como uma nova relação diretiva entre governo e sociedade, onde a administração pública aporta “questões relativas à

Tipo classificatório Características	HIERARQUIAS	MERCADOS	REDES	COMUNIDADES
	Modelo idealizado de Governo democrático e Administração pública	Crença no mercado como o único e mais eficiente mecanismo de afetação de recursos	Facilitação da coordenação do público e dos interesses privados e alocação de recursos, objetivando o aumento da eficiência na implementação da política	Noção de que as comunidades devem resolver seus problemas comuns com o mínimo de intervenção do Estado
	Distingue entre o espaço da política pública e privada	Crença na capacitação de cidadãos através de seu papel como consumidores	Variam de política coerente à triangulação de comunidades/política através de coligações objetivando o consenso	Baseia-se numa imagem consensual da Comunidade, de participação positiva dos seus membros e de preocupações com o coletivo
	Foco no público ou bem comum	Emprego de critérios monetários para medir a eficiência	Regular e coordenar a política preferencialmente, mais de acordo com as áreas dos atores da rede do que com considerações de política pública	Governança sem governo
	Comando e controle (ou seja, tomada de decisões "top-down") Relações hierárquicas entre diferentes níveis do Estado	Arena política de agentes económicos, onde eles cooperam para resolver problemas comuns	Dependência mútua entre rede e Estado	Fomento do espírito cívico
Temas políticos da Governança	Hierarquia, controle, conformidade	Mercados, troca de interesses e negociação	Redes, governança multinível, direção/ foco, barganha, troca e negociação	Complexidade, autonomia local, poder descentralizado, resolução de problemas descentralizada
	Ponto de vista político	Onde a negociação e barganha têm lugar	BOTTOM: os executores, "burocratas ao nível de rua" e funcionários locais	TOP: decisores políticos; legisladores; governo central
Foco principal: Modelo subjacente à democracia	Elitista Eficácia: em que medida são objetivos de política que conhecemos?	Consumidor-determinista: poder do cidadão Eficiência: os mercados fornecerão o resultado mais eficiente	Híbrido/ Parceiros Papel preponderante aos interesses do grupo Permutas e interação entre o poder central e cada ator (muitas vezes local) objetivando inovações e restrições	Participativa O que influencia a ação em uma área temática?

Quadro 2. Estruturas de governança e suas características

Fonte: Interpretação do Quadro de HALL (2011, p. 444)

Contudo na nossa visão (CAETANO et al, 2016), e que de algum modo se aproxima de Alford e Friedland (1985), ainda que uma delas prevaleça coexistem em simultâneo, criando tensões e contatos, num ambiente dinâmico e complexo como são as sociedades contemporâneas atuais do Ocidente.

QUESTÃO II - QUE “BOAS PRÁTICAS” EM GOVERNANÇA PARA A REGENERAÇÃO URBANA EM PORTUGAL PODEMOS UTILIZAR COMO REFERÊNCIA?

O método baseou-se no preenchimento do quadro de análise (Quadro 3) com “modelos de referência” ou “de boas práticas” de governança na regeneração/ reabilitação urbana em Portugal, sem vinculação temporal ao presente, assim considerados na bibliografia sobre o tema, tanto narrativa

(reflexões científicas), quanto normativa (conteúdo das políticas públicas expresso na legislação publicada).

Como se depreende da análise do Quadro 3, encontram-se em Portugal bons exemplos de “governança para a regeneração/ reabilitação urbana”, em todas as tipologias, ainda que cada um dos exemplos escolhido seja mais inovador numa determinada dimensão (assinalada no Quadro 3).

No caso da tipologia de Governança vinculada à HIERARQUIA usamos como referência a Política Pública expressa no Regime Jurídico de Reabilitação Urbana (RJRU) e regimes associados como o que criou as empresas públicas a quem podiam ser delegadas as competências de reabilitação urbana, denominadas Sociedades de Reabilitação Urbana.

Para a tipologia de Governança vinculada aos MERCADOS apresentamos as Parcerias-Público-privadas, com especial incidência nos Fundos de Investimento Imobiliário para suporte financeiro de operações de reabilitação urbana integradas ou sistemáticas.

No caso da tipologia de Governança vinculada a REDES, ou Governança multinível, assinalamos a Iniciativa Bairros Críticos, criada para atuar em parceria com comunidades fragilizadas em operações de reabilitação urbana integrada, numa gestão transversal entre os Ministérios e serviços com competências na matéria.

No que concerne à tipologia de Governança vinculada a COMUNIDADES refere-se o Programa SAAL, que tinha como um dos princípios basilares a participação ativa e organizada das populações na solução dos seus problemas habitacionais.

		DIMENSÕES DA GOVERNANÇA TERRITORIAL ¹³				
		POLÍTICAS PÚBLICAS / REGIMES JURÍDICOS	POLÍTICAS DE BASE LOCAL/ VINCULAÇÃO AO “LUGAR”	INSTRUMENTOS TERRITORIAIS E FINANCEIROS	MODELOS DE GESTÃO/ GOV. EMPRESARIAL	
TIPOLOGIAS DA GOVERNANÇA ¹⁴	HIERARQUIAS	Regime Jurídico de Reabilitação Urbana - RJRU (DL 307/2009, com as alterações posteriores) + Diploma que constituiu as Sociedades de Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 104/2004) + regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012, com as alterações posteriores) + lei das autarquias (Lei n.º 75/2013) + Estatuto dos Benefícios Fiscais	Políticas e estratégias de âmbito municipal - Delimitação das áreas a reabilitar e decisão de criação de SRU's	Área de Reabilitação Urbana (ARU)	Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU) ¹⁵	REGENERAÇÃO/ REABILITAÇÃO URBANA ¹⁶
	MERCADOS	Orçamento de Estado 2008 e 2009, RJGT (DL 80/2015) RJRU e Decreto-Lei n.º 111/2012	Parcerias Público-Privadas (PPP) ¹⁷	Fundos de Investimento Imobiliário (FII) ¹⁸	Gestão pelas entidades gestoras	
				Contratos de Reabilitação Urbana		
	REDES/ GOVERNANÇA MULTINÍVEL ¹⁹	Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2005	Reforço das dinâmicas locais para o desenvolvimento e parcerias entre a administração central, regional e local e as organizações governamentais e não Governamentais	Iniciativa Bairros Críticos ²⁰ (iniciativa experimental, interministerial ²¹	Grupo de Trabalho Interministerial (GTIM) + grupos de apoio técnico (GAT), ligados a Universidades + grupo de parceiros locais (GPL) de cada território + parceiros de financiamento (PF)	
COMUNIDADE	Despacho conjunto do Ministro da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente, em 31 de julho de 1974.	Apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas das populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetário	Programa SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local ²²	Considerava-se que as iniciativas deveriam partir dos moradores, organizados em associações ou cooperativas.		

Quadro 3 - Quadro de análise com “modelos de referência” ou “de boas práticas” de governança na regeneração/ reabilitação urbana em Portugal

Fonte: Elaboração própria

¹³ CAETANO, 2015

¹⁴ HALL, 2011

¹⁵ COSTA, 2010

¹⁶ Definição Regeneração/ Reabilitação Urbana: “Valorização integrada do conjunto do suporte físico urbano (parque edificado, infraestruturas, condições ambientais e paisagísticas) e promoção do desenvolvimento funcional, cultural, social e económico das áreas urbanas, procurando alcançar soluções de compromisso estratégico e operacional entre os diversos agentes territoriais (públicos, privados e associativos)” (DGT, 2015).

¹⁷ AZEVEDO, 2008; BRITO, 2006; FARQUHARSON et al, 2011; JAMALI, 2004; VAN DER VEEN, 2009; WORLD BANK et al, 2014

¹⁸ CAETANO, 2016

¹⁹ FERREIRA, 2012

²⁰ SOUSA, 2008

²¹ Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional + Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social + Ministério da Educação + Ministério da Cultura + Ministério da Administração Interna + Ministério da Saúde + Presidência de Conselho de Ministros + Ministério da Justiça

²² PEREIRA, 2014

TIPOLOGIA DE GOVERNANÇA VINCULADA A DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS - HIERARQUIA

Como exemplo selecionou-se a Política Pública de Reabilitação Urbana, iniciada em 2004, vinculando o poder local, mas permitindo a criação de organizações autônomas (**Sociedades de Reabilitação Urbana**) para a gestão e a reabilitação de áreas delimitadas pelo Município e com mecanismos próprios, distintos dos modelos tradicionais.

Costa (2010) no seu estudo abordou o ciclo das Sociedades de Reabilitação Urbana - SRU's, desde a sua criação em 2004 até 2010, focando as incongruências entre a teoria e a prática do quadro legal de 2004, pois apesar de terem sido criadas para reabilitarem o edificado tornaram-se na prática “verdadeiros” instrumentos de reabilitação urbana. Posteriormente, em 2009, com a alteração do quadro legal, surgiram novas orientações e procedimentos, dando novas valências às SRU's, eventualmente fruto da experiência de cinco anos no terreno. O regime jurídico de 2004 previa dois modelos distintos de SRU's: Companhias municipais de reabilitação urbana detidas a 100% pelas autarquias; e em caso de exceção de interesse público, sociedades anónimas com capital 100% público, partilhadas entre as Autarquias e o Estado. Estava previsto que essas organizações públicas cumprissem os objetivos das Autarquias, no que concerne à reabilitação, num âmbito de intervenção, desde que os documentos estratégicos de suporte tivessem sido aprovados pelo Município, havendo um claro incentivo à criação de parcerias público privadas, mediante a celebração de contratos de reabilitação urbana. A análise que Costa (Ibid) realizou relativamente à atuação e aos resultados de dez SRU's permitiu verificar que em sua maioria foram além das competências para as quais haviam sido criadas, assumindo um papel articulador e integrador na gestão urbanística das suas áreas de intervenção, com base em Masterplan's e documentos estratégicos.

O regime jurídico de 2009 criou novas figuras de planeamento tais como Área de Reabilitação Urbana – ARU e Operação de Reabilitação Urbana - ORU, mas acima de tudo tornou-as entidades gestoras de ORU's sistemáticas e promoveu a simplificação procedimental para a sua constituição, bastando que o Município aprovasse a ARU e respetiva estratégia, deixando de estar dependente da delimitação de centro histórico em PDM ou da publicação em decreto governamental de Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística - ACRRU. Como suporte à intervenção criou a figura de Programa Estratégico de Reabilitação Urbana, mas à margem dos instrumentos previstos em Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial. Em termos de gestão passaram a contar com competências delegadas pelos municípios, havendo a contratação direta através de Contratos-programa.

À guisa de conclusões o autor avaliava que algumas SRU's na prática se tornaram um exemplo inovador da gestão urbanística e administrativa nas suas áreas de atuação, assumindo as competências delegadas numa ótica integrada, envolvendo a comunidade e em parceria com os agentes económicos, através de uma conceção de planeamento e gestão num processo contínuo.

Cabe sublinhar que apesar deste “modelo de governança” estar vinculado ao modelo de gestão hierárquico, propõe uma “nova gestão pública”, através da criação de uma nova organização da Administração Pública, através das empresas públicas a quem o Município poderia delegar a competência da reabilitação urbana, nos termos da lei.

Tipologia de Governança vinculada a capitais privados - MERCADOS

Ainda no âmbito da Política Pública de Reabilitação Urbana, o orçamento de Estado de 2008 e o Decreto-Lei n.º 111/2012 de 23 de maio (que disciplinou a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e criou a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos) foi dada ênfase à utilização de **Parcerias Público-Privadas (PPP)**.

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) são instrumentos cada vez mais utilizados pelos governos, em especial no fornecimento de serviços de infra-estruturas urbanas, numa conjuntura económica cada vez mais deficiente em termos de capital público. O World Bank Group considera-as uma forma de contratação de serviços públicos inovadora que recorre à experiência e ao suporte financeiro do sector privado, e que se implementadas corretamente poderão melhorar a prestação de serviços e facilitar o crescimento económico.

Da literatura consultada sobre este tema, tomando como base os exemplos materializados em alguns países, a avaliação da sua eficácia não é concordante. Contudo, levantam questões interessantes relativamente aos critérios qualitativos a ter em atenção aquando da elaboração e da gestão dessas parcerias, que podem dar pistas acerca da forma e do conteúdo, garantindo a equidade e a repartição justa de ganhos nas parcerias. (AZEVEDO, 2008; BRITO, 2006; JAMALI, 2004; WORLD BANK et al, 2014; FARQUHARSON et al, 2011; MAJOR, 2014; VAN DER VEEN, 2009; CRESPO, 2013).

Como exemplo representativo, utilizaram-se os resultados expressos no artigo sobre Fundos de Investimento Imobiliário (FII's), no âmbito das parcerias público-privadas (PPP's) de Sociedades de Reabilitação urbana (SRU's) (CAETANO, 2016).

Os Fundos de Investimento Imobiliário (FII's) têm vindo a ser utilizados no âmbito da reabilitação urbana em Portugal. De acordo com a definição constante no site *SQUARE Asset Management* - um Fundo de Investimento Imobiliário é um património autónomo que resulta da agregação de capital de Entidades públicas ou privadas, individuais ou coletivas, cujas aplicações são fundamentalmente em bens imóveis, sendo simultaneamente um produto financeiro. Estes podem ser abertos, fechados ou mistos, cujas diferenças de acordo com a *FundBox*, são definidos conforme a variabilidade ou não, do número de Unidades de Participação (UP).

Como casos de estudo foram selecionadas as Sociedades de Reabilitação Urbana de Coimbra e do Porto, em duas operações de reabilitação urbana, com viabilização financeira baseada em Fundos de Investimento Imobiliário, mais especificamente o FII Fechado para Reabilitação Urbana Coimbra

Viva I e o Fundo Especial de Investimento Imobiliário Fechado em Reabilitação Urbana *First Oporto Urban Regeneration Fund* (“4F”), no período de 2011 a 2014.

Os nossos casos de estudo reportam-se a duas parcerias com duas SRU’s, ambas com capital público misto (Câmara Municipal e Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana) - SRU COIMBRA VIVA e SRU PORTO VIVO.

No caso do Porto a Câmara delegou à SRU todas as competências inerentes à reabilitação urbana previstas no regime jurídico, ou seja, para além do cumprimento das orientações estratégicas dos acionistas era responsável pela coordenação e articulação de todas as fases da sua área de atuação – planeamento estratégico/ urbanístico, licenciamento, ações de tutela urbanística, gestão urbana, atendimento e relação de proximidade às comunidades.

No caso de Coimbra, apesar da Câmara ter delegado à SRU as competências inerentes à reabilitação urbana, não incluiu o licenciamento, e os documentos estratégicos seguiram uma estratégia prévia delineada pela Câmara em parceria com a Universidade de Coimbra. Neste caso, a empresa cumpria as orientações estratégicas dos acionistas, mas trabalhava em parceria com a Câmara.

Apesar das SRU’s em causa terem uma estrutura acionista parecida e a entidade gestora do FII ser a mesma - *FundBox SGFII* -, o modelo de gestão e a configuração dos respetivos FII’s para Reabilitação Urbana eram distintos.

O FFI Coimbra Viva I foi criado como um consórcio que integrava a SRU Coimbra, a própria Entidade gestora do Fundo, o Empreiteiro e os proprietários privados e institucionais que quisessem participar, enquanto o FFI Oporto era subscrito na sua totalidade pela empresa privada Lúcios, vencedora do concurso para a reabilitação urbana do Quarteirão das Cardosas, lançado pela SRU PORTO VIVO, tendo a empresa Lúcios cedido ao FFI Oporto a posição que detinha no contrato de reabilitação urbana que havia celebrado com a SRU.

Interessa sublinhar os termos conceituais da matriz do FII da Parceria de Coimbra, que propunha a integração de todos os interessados – administração pública, investidores, promotores e proprietários – na área de intervenção.

Tipologia de Governança vinculada a REDES ou Governança Multinível

No âmbito da política de cidades, do Programa do XVII Governo Constitucional, que considerou a necessidade de integrar, de forma articulada, quatro pilares complementares, nomeadamente: a Qualidade de vida e funcionalidade; a Competitividade e inovação; a Reabilitação e valorização dos espaços urbanos consolidados e a Qualificação e reinserção urbana de áreas críticas, foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de setembro, a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, cuja coordenação ficou a cargo do Instituto Nacional de Habitação (INH), mas articulado com o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, o Ministério da Educação, o Ministério da Cultura, o Ministério da

Administração Interna, o Ministério da Saúde, a Presidência de Conselho de Ministros e o Ministério da Justiça.

De acordo com Souza (2008),

A Iniciativa «Bairros Críticos» pretende promover uma abordagem territorial integrada e compreensiva, pelo desenvolvimento de uma intervenção experimental em torno de modelos organizacionais alternativos de reabilitação urbana.

Entre os aspetos chave que orientam a iniciativa destaca-se uma forte coordenação estratégica, com uma co-operação interministerial e a elaboração de planos de intervenção focalizados nos diagnósticos dos territórios e desenhados a nível local pelo conjunto de parceiros locais.

A Iniciativa enquadra-se numa nova política de cidades, que estende o conceito tradicional de reabilitação urbana a um domínio mais vasto que articule a perspectiva económica, social e ambiental e assegure a coesão social e qualidade de vida, através da inovação organizacional e de modelos de governança resultantes da adopção da intervenção a realizar como um projecto conjunto dos vários actores do território.

Saliente-se que o objetivo da iniciativa era o reforço das dinâmicas locais para o desenvolvimento e **parcerias entre a administração central, regional e local e as organizações governamentais e não governamentais**, tendo inclusive sido criado um modelo organizativo autónomo, transversal e multinível, constituído por um grupo de Trabalho Interministerial (GTIM), vinculados a grupos de apoio técnico (GAT), ligados a Universidades, a grupos de parceiros locais (GPL) de cada território e a parceiros de financiamento (PF).

Tipologia de Governança vinculada à sociedade civil - COMUNIDADES

Como refere Gaspar Pereira (2014, p.14) a “história do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), como programa de intervenção urbana, em interação com o **movimento de moradores**, inscreve-se na dinâmica de democracia participativa que marcou o processo histórico da revolução portuguesa, entre 1974 e 1976. “

Como refere Ana Pinho (2009, p. 827) o programa era a oficialização da organização de «um corpo técnico especializado, para apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários».

No entanto, conforme José António Bandeirinha (APUD PINHO, 2009), pode-se concluir que os princípios consagrados no Despacho de lançamento do SAAL são em grande medida os que vão ser introduzidos ao nível da reabilitação urbana no contexto europeu dos anos 80 – nas abordagens denominadas por beneficiação *in situ* e autoajuda.

Sublinha-se o referido por Pereira (2014, p. 29) que na

I Conferência das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos - Habitat, realizada em Vancôver, no Canadá, entre 31 de Maio e 11 de Junho de 1976, cuja delegação portuguesa integrava o ideólogo do programa, Nuno Portas, e dois elementos do SAAL, reconhecia-se, aliás, a importância dos princípios que estavam na base do projecto SAAL, nomeadamente a participação popular como

«elemento indispensável dos estabelecimentos humanos, em particular nos processos de planificação, de formulação, de execução e de administração das estratégias»

RESULTADOS

Antes de avançar-se para os resultados julga-se pertinente analisar a importância da Informação e Participação Pública nas políticas públicas.

O Urbanismo democrático baseia-se na transparência, no controlo de contas e no «bom governo» que é fiscalizado pelos cidadãos graças à prévia obtenção da informação mais ampla. (FERRER, 2012, p.23)

A relação entre informação e participação, prevista no Princípio n.º 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, adotado na Conferência das Nações Unidas em 1992, contudo e apesar das alterações legislativas mais atuais exigirem a participação pública em matéria urbanística, continua a ter resultados residuais e sem verdadeiro impacto na conceção das políticas públicas territoriais e na elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

Como refere FERRER (2012), os direitos dos cidadãos em matéria urbanística que deveriam estar vinculados ao próprio conceito de cidadão (independentes do título da propriedade), fundamentam-se na transparência na atuação administrativa, na informação e participação dos cidadãos (referendo nacional ou a nível local) e na publicitação ativa da Administração Pública.

As instituições mediadoras de participação social nas políticas públicas portuguesas são os “conselhos locais”, mas salvo casos específicos, como os Conselhos Locais de Ação Social ou Conselhos de Educação, é invulgar a constituição de Conselhos Locais de Urbanismo. Quando existem, são derivados de iniciativas autónomas dos Municípios, sem tradição ou sistematização a nível nacional.

A participação social nas políticas do Estado em Portugal também pode ocorrer através de Organizações Não Governamentais (ONGs), grupos de debate políticos regionais, associações populares e demais interessados. É importante salientar que, neste artigo, a participação pública está sendo referida na perspetiva da prática de cidadania ativa formal e estratégica.

Neste âmbito, considera-se participação ativa quando os

cidadãos se envolvem ativamente na tomada de decisão e na formulação de políticas. Participação ativa significa que os próprios cidadãos assumem um papel na formulação de políticas como, por exemplo, quando propõem opções políticas. Ao mesmo tempo, a responsabilidade pela formulação de políticas e a decisão final, recaem sobre o governo. Envolver os cidadãos na formulação de políticas é uma relação bidirecional avançada entre o governo e os cidadãos, baseada no princípio de parceria.²³

²³ Manual da OCDE, 2002, p. 8

As análises interpretativas das questões de investigação levantam questões relativas à qualidade da participação pública nessas atuações a nível nacional, via de regra, passiva ou semi-ativa, conforme Quadro 4.

		Participação passiva	Participação semi-ativa	Participação ativa
	CARACTERÍSTICAS	PUBLICITAÇÃO	CONSULTAS/ SUGESTÕES	PARCERIAS/ TRABALHO CONJUNTO
SRU/ ARU	Os Instrumentos de Gestão Territorial - IGT –, incluindo as Áreas de Reabilitação Urbana – ARU -elaborados por ou a mando das Sociedades de Reabilitação Urbana – SRU-, têm que ser aprovados pela Assembleia Municipal e a Participação Pública segue a tramitação definida nos Regimes Jurídicos, ou seja, as propostas estão sujeitas à publicitação e tem que ser aberto à Audiência Pública antes e depois de elaborados.			FACULTATIVO
PPP/ FII	A constituição das Parcerias Público-Privadas – PPP – e dos Fundos de Investimento Imobiliário – FII – nos termos da legislação estão sujeitos apenas à publicitação.		FACULTATIVO	FACULTATIVO
IBC	A Iniciativa Bairros Críticos – IBC – para além de publicado em Diário da República, baseava-se em parcerias multinível dos vários setores da Administração Pública e de Organizações não-Governamentais e na colaboração ativa das comunidades.			
SAAL	O Programa SAAL, para além de publicado em Diário da República, era executado pelas Comunidades com a assessoria técnica das Câmaras Municipais.			

Quadro 4. Qualificação da Participação Pública

Fonte: Elaboração própria

CONCLUSÕES

Os resultados obtidos com a aplicação do quadro de análise, permitiram-nos encontrar algumas características das tipologias de participação pública que nalguns casos poder-se-iam considerar como debilidades/ fragilidades do sistema, vinculadas em regra à falta de transparência e prestação de contas à sociedade, bem como, à ausência de participação pública ativa nos processos de regeneração/ reabilitação urbana. Noutras palavras, apontam para a ausência dos valores intrínsecos à democracia participativa nos processos de transformação do solo, nomeadamente a cidadania ativa e a prossecução pelo Estado do “bem comum” sobre o “bem privado”, numa gestão de transparência e prestação de contas à sociedade, mesmo quando o “modelo de governação” pretende contrapor-se ao “modelo tradicional” de governar.

Nesse sentido, julga-se que o conceito de “governança” está vinculado a uma governação transparente, com participação pública ativa, em parceria com os agentes económicos e a sociedade civil, mas coordenado pelo Estado e sem descuidar a primazia do “bem comum”.

Por último sublinha-se que o futuro que “precisamos” construir passa inequivocamente pela formulação de novos modelos de gestão do território que promovam o desenvolvimento urbano sustentável e a participação/ envolvimento ativo das comunidades, afinal estas são simultaneamente um dos pilares do poder e a razão de ser das cidades e dos governantes.

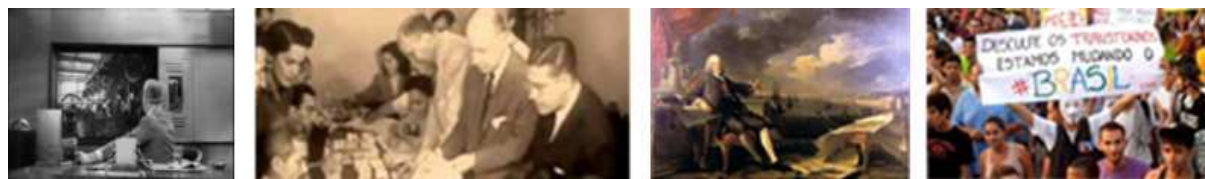


Figura 1 – Os quatro Pilares do Poder²⁴

AGRADECIMENTOS

A autora gostaria de agradecer ao orientador Professor Doutor João Vassalo Cabral, cuja sabedoria e paciência não têm limites.

À Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, ao Doutorado em Urbanismo e ao Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design por darem todo o suporte académico e científico para a investigação.

À Fundação de Ciência e Tecnologia de Portugal por financiar a investigação de doutoramento da autora Lucinda Caetano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, L.F., 2007. El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, in: XII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública Santo Domingo, República Dominicana. São Domingo.

ALFORD, R., R., FRIEDLAND, R., 1985. Powers of theory: Capitalism, the State, and democracy. Cambridge University Press, Cambridge.

ALVES, S.C.N., 2010. O social, o espacial e o político na pobreza e na exclusão: avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas “em risco” na cidade do Porto. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/4412> (accessed 16.10.2014).

ANDRADE, L.O.M. de, 2012. Inteligência de Governança para apoio à Tomada de Decisão. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17, páginas 829 – 832.

AZEVEDO, M.E., 2008. As parcerias público privadas: Instrumento de uma nova governação pública (Tese de Doutoramento). Universidade de Lisboa, Lisboa.

BAPTISTA, I., 2008. O Programa POLIS e o “País Desordenado”: percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal, in: *Cidade e Cidadania: Governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada*. Imprensa de Ciências Sociais - ICS -UL, Lisboa, páginas 131 – 176.

²⁴ Figura 1 – Agentes Económicos: *Charlie Chaplin – Tempos Modernos* – In <https://www.youtube.com/watch?v=XFXg7nEa7vQ>

Figura 2 – Técnicos: *Arquitetos do Poder* (RJ, 90 min, 2007). Direção de Vicente Ferraz e Alessandra Aldé – In <http://cinema.uol.com.br/ultnot/multi/2010/04/06/04021B3464D8C98326.jhtm?trailer-do-filme-arquitetos-do-poder-04021B3464D8C98326>

Figura 3 – Governantes políticos: *O Marquês de Pombal expulsando os Jesuítas* / Louis-Michel van Loo e Claude Joseph Vernet / 1766 / Oléo sobre tela/ Museu de Lisboa

Figura 4 – Comunidades – In <http://www.otempo.com.br/capa/brasil/pesquisa-aponta-que-75-dos-brasileiros-apoiam-as-manifesta%C3%A7%C3%B5es-1.668817>

- BARCA, F., 2009. An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations
- BEVIR, M., 2011. Governança democrática: uma genealogia. *Revista Sociologia e Política*. ISSN 0104-4478, v 19, 39, páginas 103–114.
- BIDOU-ZACHARIASEN, C.B., HIERNAUX-NICOLAS, D., D'ARC, H.R., 2006. De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. Annablume, São Paulo
- BILHIM, J., 2004. A governação nas autarquias locais. *Inovação e governação nas autarquias I*, 96 páginas.
- BOSCHI, R., R., 1999. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, 42, páginas 655 – 690.
- BRITO, M., F., 2006. A cantiga das parcerias público-privadas na gestão urbana local. *Observadordeste - Textos Especiais*, 27 páginas.
- CABRAL, J., 2004. Inovação nas Políticas Urbanas – Modelos de Regulação e Sistemas de Governança. *Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional - Universidade Nova de Lisboa*, Número 10, pp.33–52. Available at: <http://www.fcsh.unl.pt/geoinova/revistas/files/n10-2.pdf>.
- CAETANO, L., O., 2015. Governança territorial: um caminho para a sustentabilidade das comunidades. Definição de um método de medição qualitativa de instrumentos de governança. Estudo de caso: Parcerias público-privadas em Portugal, in: *I Simpósio Brasileiro sobre Governança e Desenvolvimento Sustentável 2015*. São Paulo. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, ISSN Eletrônico: 2318-8472, 22, v. 03, páginas 78-95.
- CAETANO, L., O., CORREIA, R., L., C., CASIMIRO, J., P., 2016. A cidade feita de sonhos - A outra face do Algarve. O cluster dos festivais nos cascos urbanos antigos. Estudos de caso: Faro, Loulé, Portimão e Lagos, in: *Seminário Internacional A Cidade Não Adormece 2015*. Lisboa. *Anais do Seminário Internacional A Cidade Não Adormece*. ISBN: 978-972-9346-43-9, páginas 177-188.
- CAETANO, L., O., 2016. Governança territorial: um caminho para a sustentabilidade das comunidades. Livro de atas do 1º Simpósio Luso-Brasileiro sobre Modelos e Práticas de Sustentabilidade, integrado em ISDRS 2016. Publicado por: Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade - Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. ISBN: 978-972-674-792-5, páginas 641-661.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt e BRASIL, Felipe Gonçalves, 2015. Análise de Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura sobre o Papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes. *Novos Estudos*. CEBRAP 101, março 2015, pp. 57-76.
- CÁRDENAS, Ana Victória Vásquez, 2014. Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004 – 2011. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- CARVALHO, M., F., 2011. Gestão Pública: um novo paradigma para a governação da Administração Local em Portugal, in: *8 Congresso Nacional da Administração Pública*. Torre d’Aguilha.
- CAVACO, C., S., 2014. From urban sprawl to a compact city policy: The primacy of process over form, in: *ISUF - International Seminar on Urban Form 2014*, Porto, 15 páginas.
- COMPANS, R., 2004. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. Unesp - ANPUR, São Paulo.
- COSTA, J., P., T., A., 2010. Sociedades de Reabilitação Urbana, evolução de um modelo de gestão. In *Uma Utopia Sustentável – Arquitetura e Urbanismo no Espaço Lusófono: Que Futuro?* Lisboa. FA - UTL, páginas 362–377
- CRESPO, J., L., 2013. Governança e território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa (Tese de Doutoramento). FTL - UTL, Lisboa.

- DGOTDU, 2011. Guia dos Programas de Ação Territorial, Documentos de Orientação. Lisboa - Portugal.
- DGT, 2014. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território Avaliação do Programa de Ação 2007 - 2013 - Relatório. Lisboa – Portugal.
- DGT, 2015. Cidades Sustentáveis 2020 - Relatório DGT. Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015. Lisboa – Portugal.
- EVANS, M., MARSH, D., SOKER, G., 2013. Understanding localism. *Policy Studies*. v 34, 4, páginas 401 - 407.
- FARQUHARSON, E., MASTLE, C. T., YESCOMBE, E.R., ENCINAS, J., 2011. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington DC.
- FERREIRA, F., E., M., 2012. O Modo de Governança e as Políticas Públicas ao Nível Local: O Modo de Governança como Fator Crítico de Sucesso das Políticas Públicas ao Nível Local. Dissertação (mestrado) – ISCTE/ IUL, Escola de Ciências Sociais e Humanas. Lisboa.
- FERRÃO, J., 2011. O Ordenamento do Território como Política Pública, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.
- FERRER, M., L. 2012. Los derechos de información y de participación ciudadanas em matéria urbanística. Tesis doctoral – Universidad de Girona, Programa de Doctorado en Turismo, Derecho y Empresa. Girona.
- HABITAT III, G. de T. das N.U., 2015. ISSUE Paper on Urban Governance.
- HALL, C., M., 2011. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism* 19, páginas 437 – 457.
- HEALEY, P., 1997. Collaborative Planning. Mac Millan Press Ltd.
- JAMALI, D., 2004. A public-private partnership in the Lebanese telecommunications industry: Critical success factors and policy Lessons. *Public Works Management Policy* 9, 2, páginas 103–119.
- KOOIMAN, J., 2003. Governing as governance. Sage, Los Angeles.
- MAJOR, A.R.T., 2014. A contratualização enquanto instrumento de governação multinível: uma aplicação aos acordos celebrados em Portugal no âmbito do QREN e no Acordo de Parceria (Mestrado em Economia e Políticas Públicas). Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa - Portugal.
- OCDE, 2002. O Cidadão como Parceiro – Manual da OCDE sobre Informação, Consulta e Participação na formulação de políticas públicas. MP SEGES, Brasília, 124 p. CDU 332.145+316.43
- PEREIRA, G., M., 2014. SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário. História. Revista da FLUP, IV Série, vol. 4, Porto, pp 13-31
- PINHO, A., 2009. Conceitos e políticas europeias de reabilitação urbana - Análise da experiência portuguesa dos gabinetes técnicos locais. DOUTORAMENTO. LISBOA PORTUGAL: UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA/FACULDADE DE ARQUITECTURA. Available at: <http://repositorio.lnec.pt:8080/jspui/handle/123456789/17172>.
- PORTAS, N., DOMINGUES, Á., CABRAL, J., 2007. Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades, Ed. CEFA/ FCG, Lisboa.
- ROBERTS, Peter and SYKES, Hugh, 2000. Urban Regeneration: A Handbook. SAGE Publications
- SHAW, D., 2006. Cultural Change and Planning Literature Review. Spatial Plans in Practice: Supporting the reform of local planning. Communities and Local Government Publications, London.
- SOUSA, Susana, 2008. Iniciativa Bairros Críticos: uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território. Cidades- Comunidades e Territórios. Jun. 2008, n.º 16, pp. 69-75.

VAN DER VEEN, M., 2009. Contracting for better places: A relational analysis of development agreements in urban development projects, Sustainable Urban Areas. Delft University of Technology, Netherlands.

WORLD Bank, ASIAN Development Bank, INTER-AMERICAN Development Bank (Eds.), 2014. Public-Private Partnerships: Reference Guide. Washington.

SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO, BRASIL E A VITIVINICULTURA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE

DOMINGUES, Rita

(Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de História - DEHIST, ritaalcantara@outlook.com)
[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.04](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.04)

Palavras-chave: Geografia; Instituições; Estado; Planejamento regional; Irrigação; Vitivinicultura

Objetivos da apresentação

É analisar e entender a região do Submédio São Francisco, no Nordeste Semiárido Brasileiro, produtora de vinhos, na perspectiva da governança, numa leitura feita a partir da região do Douro em Portugal.

Resumo

No Submédio São Francisco, semiárido brasileiro, produtor de frutas e vinhos, estão elementos capazes de promover um crescimento diferenciado em relação aos lugares ao seu entorno. O objetivo deste trabalho é pensar o Submédio São Francisco como uma nova oportunidade de negócio. Respaldam a análise pesquisa bibliográfica, investigação teórica e conceitual sobre a abordagem institucional e sua relação com o arranjo produtivo local, levantamento de dados e pesquisa de campo. O artigo está fundamentado em uma análise crítica do método histórico-crítico e no reconhecimento de que é possível entender o espaço mediante o estudo da questão institucional, uma vez que as políticas públicas são capazes de direcionar a estratégia para fundamentar o uso do território. Conclui que o arranjo produtivo do vinho no Submédio São Francisco é uma janela de oportunidade para a região.

INTRODUÇÃO

Um clima adequado pode desencadear uma série de alternativas favoráveis a qualquer região. Entretanto, cada clima tem sua especificidade, e cabe ao homem buscar a melhor forma de uso, que garanta qualidade de vida à população.

Essa seria uma explicação reducionista, quando se cita apenas uma variável: o clima. Do ponto de vista físico, a existência de água é fator fundamental, mas não suficiente para a viabilidade plena do espaço. A disponibilidade de terras agriculturáveis e de baixo custo seria outro fator dessa equação, e existem outros tantos elementos no campo das ciências humanas que poderíamos enumerar, como os fatores econômico, político, capital humano, cultural, que trazem consigo o saber e a tecnologia.

Nesse ponto, cabe voltar-se para uma região do Nordeste semiárido brasileiro, o Submédio São Francisco, produtor de frutas e vinhos, onde as combinações de fatores positivos estão presentes e

transformam o espaço num polo diferente do que existe em seu entorno. São tantos fatores quanto os olhares dos observadores, contudo, podemos afirmar que aquele espaço é viável, dadas a particularidade do clima semiárido e a existência do rio São Francisco, bem como por ser conhecido “nacionalmente” por sua produção de frutas via irrigação.

Essa é uma afirmação parcialmente verdadeira, uma vez que as duas variáveis ainda não seriam suficientes para explicar o espaço sertanejo que prospera. Outros dados sem dúvida contribuíram, a exemplo da ação de um grupo político forte – empresários, empreendedores –, e da família Coelho, que, desde os anos 1950 e, sobretudo, nos idos do período militar, fez articulações diretamente com Brasília, definindo uma série de empreendimentos importantes para a cidade (DOMINGUES, 1989).

Historicamente, o governo tem sido um parceiro importante no processo de crescimento diferenciado do município de Petrolina (Figura 1) comparado aos outros municípios vizinhos, o que leva a crer no diferencial da força política local.

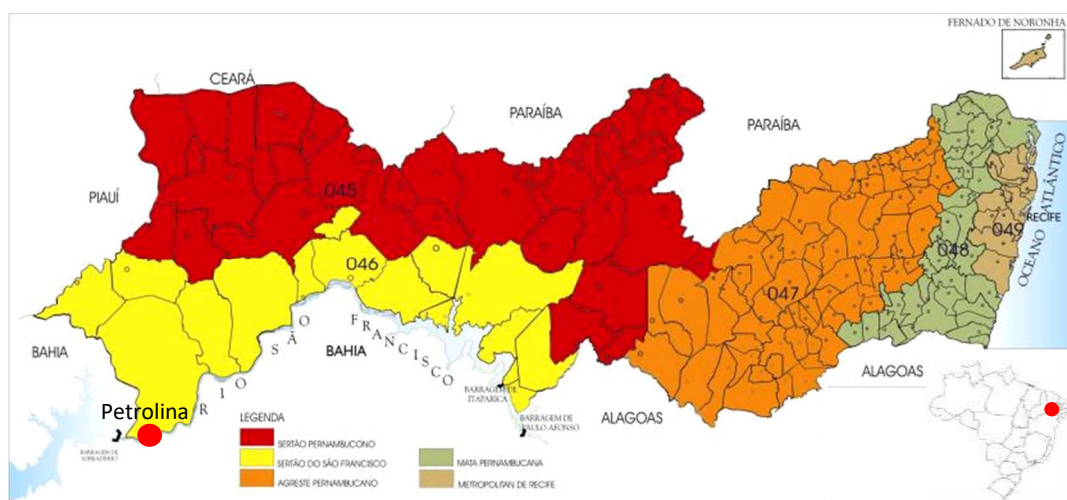


Figura 1

Fonte: IBGE, Instituto de Planejamento de Pernambuco, CONDEPE/FIDEM. 2002. Adaptação da autora.
Escala original: 1: 800.000

Além desses elementos, a partir da década de 1980, surgiram oportunidades de emprego, por ocasião da construção da barragem da usina hidrelétrica de Sobradinho, que impulsionou a irrigação com a construção de uma tomada de água. Nesses termos, a equação se compõe de água, clima, política de investimento, por meio da atuação do Estado, capital (externo) e tecnologia. A relação entre a sociedade e o espaço é dialética, pois os condicionamentos são recíprocos.

Com a singularidade do clima, as videiras produzem duas safras anuais, garantindo a oferta em janelas do mercado. Naturalmente, isso gera mais emprego e renda, o que favorece o crescimento econômico do Submédio São Francisco. Isso evidencia um dos diálogos que existem entre aspectos físicos e econômicos.

Na realidade, existe outro elemento fundamental nessa equação: o Rio São Francisco. Assim, cabe comparação com municípios localizados mais ao norte no Estado de Pernambuco, que possuem o mesmo clima, solos semelhantes, mas, por inexistência de água permanente, têm produção de sequeiro, sujeita às oscilações climáticas. (ver mapa acima) Assim, estão postas duas variáveis entre tantas que favorecem a região.

Ainda se pode ir mais além e pensar que outras variáveis existem, como a tecnologia e o capital. O saber chega por meio de organizações governamentais, por exemplo, a Empresa Brasileira de Pesquisa agropecuária - Embrapa e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco - Codevasf¹, universidades e escolas técnicas que lá estão. O capital vem do Estado, quando promove políticas públicas de investimentos, financiamentos e isenções fiscais. Comprova-se, nessas direções, a força do Estado, entendido como agente importante e presente. Isso contraria a lógica do neoliberalismo, mas é realidade em países como o Brasil.

Então, nesta pesquisa, nossa proposta é pensar o Submédio São Francisco, produtor de vinhos, que desponta como uma nova oportunidade de negócio. Desse movimento, há um ordenamento territorial formalizado por instituições, que repercute na dinâmica socioeconômica local diferenciada em relação ao entorno. Assim, as questões que norteiam a pesquisa são:

- a. Em que medida o Estado se encontra presente na organização produtiva do vinho do Submédio São Francisco?
- b. Em que medida há um processo de inclusão social via a organização produtiva do vinho?
- c. Em que medida a economia do vinho é uma janela de oportunidade para economia local?

Algumas questões metodológicas e instrumentos teóricos respaldam a análise. Recebe destaque, nessa reflexão, o arcabouço teórico desenvolvido pelos economistas Veblen e North, a respeito da economia institucionalista e sua relação de complementaridade com a definição de arranjo produtivo local.

O artigo está fundamentado em uma análise crítica do método histórico-crítico, e parte da premissa de que tanto a realidade quanto as instituições, além de não serem estáticas, são contraditórias e dialéticas.

Para responder às questões colocadas, foram usados diversos procedimentos metodológicos, que estão vinculados aos objetivos relacionados: pesquisa exploratória em fontes bibliográficas, documentais e instituições pertinentes; pesquisa bibliográfica para investigação teórica e conceitual sobre a abordagem institucional e sua relação com o arranjo produtivo local; levantamento e sistematização de dados secundários em fontes oficiais, visando ao melhor entendimento da área; e pesquisa de campo no Submédio São Francisco, para fins de levantamento de dados empíricos, visitas

¹ Por força da Lei nº 9.954, no ano 2000 essa organização também ficou responsável pelo desenvolvimento e a revitalização no Vale do Parnaíba, no Estado do Piauí e do Maranhão, na região Nordeste do Brasil. Hoje essa organização denomina-se Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

às vinícolas, entrevista com empresários e gestores públicos, visando ao melhor entendimento da realidade do Submédio São Francisco e seu entorno.

O trabalho está organizado em três etapas principais. A primeira expõe uma visão geral sobre a área; a segunda está centrada na reflexão dos agentes e articulação de poderes; e a terceira expõe o arranjo do produto local. Ao fim, apresentam-se os principais resultados.

SITUANDO O SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO

Muitos estudiosos do Sertão semiárido há muitos anos, disseram que a sobrevivência naqueles moldes postos era relativamente difícil. Hoje, século XXI, a sobrevivência ainda é difícil para a grande maioria que vive da terra, cultivada de forma condicionada ao clima, combinado com secas ocasionais.

Para Domingues (1989), na agricultura, o sistema produtivo apresenta diferenciações profundas. Por um lado, existe a agricultura dinâmica, produtora de culturas passíveis de industrialização, exportações, e, por outro lado, existe aquele sob o regime de sequeiro, dependente das chuvas. Esse último não deixa alternativa à população, senão migrar para cidades de pequeno e médio porte do Sertão, em busca de oportunidades de sobrevivência.

Na política de desenvolvimento regional de uma fatia do semiárido brasileiro, percebe-se a existência de um padrão institucional no planejamento do Nordeste do Brasil, mais especificamente naquela região, no que tange à utilização dos recursos hídricos. Dois usos refletem de modo claro esse padrão, e cada um corresponde a uma organização com lógica de atuação diferenciada, embora haja interdependência entre elas.



Figura 2 – Croqui da Bacia do rio São Francisco e regiões hidrográficas.
Fonte: BRASIL-MIN. Novos limites. 2004.

Aqui o rio São Francisco (Figura 2) – no trecho do Submédio – assume funções além do espaço local, atinge a dimensão regional, quando o uso de suas águas é disputado pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), para geração de energia elétrica, pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF),² para irrigação, e, no momento, pelo governo federal, com a transposição de águas desse rio.³

Com a expansão da irrigação nos idos de 1970, houve estímulo ao processo de modernização da agricultura, substituindo alguns latifúndios tradicionais. Entende-se que essa é uma das políticas de maior peso para acelerar a modernização agrícola no Nordeste.

É possível estabelecer diálogo com o mercado de trabalho, e fica clara a importância da agricultura irrigada, quando se confronta o número de empregos por ela criado com o total rural da região. Essa capacidade poderá ser acrescida, quando for incrementado o coeficiente de utilização da terra e a própria seleção de culturas mais absorvedoras de mão de obra, como é o caso da uva, durante a colheita.

Somada a isso, existia a perspectiva da incorporação de novas áreas irrigáveis, para a expansão da fronteira agrícola, com a ampliação do Projeto Nilo Coelho e do Pontal, somente em Petrolina, onde seriam criados cerca de 25.000 novos empregos, beneficiando milhares de famílias que vivem ou pretendem viver da agricultura irrigada. Dessa realidade, surgiu o cultivo da uva, do limão, do figo, da manga, do melão, da melancia, etc., enfim, frutos para exportação, passíveis de gerar divisas para o país.

Segundo Domingues (1989), nos anos 1980, a ampliação e o fortalecimento das empresas em Petrolina-Juazeiro, sobretudo as de produtos alimentícios, deveram-se a verbas, subsídios e condições favoráveis para sua instalação, patrocinados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, mediante o artigo 34/18 e, mais adiante, pelo Fundo de Financiamentos do Nordeste - FINOR⁴. Tal política permaneceu até 1987.

Naquele momento surgiram, também, empresas destinadas à produção de implementos agrícolas e de equipamentos para irrigação. Evidencia-se, portanto, que a indústria local era totalmente voltada para a irrigação, ora utilizando como matéria-prima a produção agrícola, visando a seu beneficiamento, a exemplo das indústrias de massa de tomate - Cica e da Etti, ora produzindo bens de capital para atividades correlatas à própria irrigação. Essa dinâmica contribuiu, não apenas para o

² Essa companhia substituiu a CVSF e a Suvalle.

³ O projeto de transposição de parte das águas do rio São Francisco vem sendo apresentado como alternativa para reduzir a oferta desigual de água na região sertaneja (EIA/RIMA, 2004, p.25). Sua primeira etapa prevê a construção de gigantescas tubulações e canais num percurso de 1440km de extensão, cujo objetivo, segundo o governo, é dar segurança hídrica a uma população de 12 milhões de pessoas e irrigar o sertão dos estados do Ceará, Rio Grande do Norte (Eixo Norte – 402km, transportando 45,2m³/s), Pernambuco e Paraíba (Eixo Leste – 220km), seguindo até o rio Paraíba, no Estado da Paraíba, transportando, em média, 18,3m³/s de água.

⁴ Os recursos do FINOR, a principal fonte de financiamento da indústria do Nordeste, foram, em sua maioria, destinados às áreas metropolitanas (cerca de 63%, em 1980), embora cidades de porte médio também tenham participado dessa fatia, em menor proporção.

crescimento urbano de cidades como Petrolina e Juazeiro (Submédio São Francisco), mas também para atrair grupos empresariais, dentre eles, os ligados ao vinho.

No final dos anos 1980, período de crise econômica no país, uma nova política governamental foi implantada, com a desativação dos subsídios, desencadeando a desabilitação de plantas industriais em Petrolina. Tal comportamento demonstrou que a sustentabilidade do segmento industrial existia apenas por iniciativa do Estado. Na década seguinte, momento da Guerra Fiscal no país, com esse processo aconteceu o leilão dos lugares, segundo Silveira e Santos (2004), quando as indústrias, em busca de melhores vantagens financeiras e fiscais, negociaram com outros espaços que pudessem lhes oferecer vantagens. Esse foi um momento preocupante para as principais cidades, porque não estavam preparadas para enfrentar tais mudanças institucionais.

Refletindo sobre a realidade, apropriamo-nos do entendimento de North (1990), um dos expoentes da Nova Economia Institucionalista, quando aponta dois conceitos: as instituições e a *performance* econômica. As instituições, tidas como instrumentos econômicos e políticos de ação coletiva, teriam como finalidade o alcance dos propósitos fundamentais da sociedade moderna. Suas definições são fluidas, mas a relação entre elas é capaz de nos levar a sua compreensão. Por exemplo, instituições determinam a *performance* econômica, e a *performance* econômica determina as instituições. Esse processo acontece no seio da sociedade, e na geografia diríamos que elas se encontram, justapõem-se e se influenciam, numa relação espaço-temporal.

A retomada veio partir dos anos 2000, por meio do conhecimento científico advindo de instituições governamentais, com as pesquisas de desenvolvimento de variedades de uvas sem sementes, proporcionando, assim, a expansão da produção de frutas para exportação⁵. Novos projetos para produzir maçã e pera já se encontram em experimentação. Então, o novo direcionamento levou ao salto econômico, tendo a fruticultura como a base produtiva de peso, e a produção de vinhos seria uma opção de negócio para agregar valor ao Submédio vinhateiro.

A força dessa economia, mesmo na região, ainda não equivale à força da rentabilidade da fruticultura. Uma das variáveis poderia ser o tempo, com a fruticultura remontando aos anos 1970, enquanto a produção de vinhos data de 1980, com as atividades na Fazenda Milano, no Município de Lagoa Grande, estado de Pernambuco.

AGENTES E (DES)ARTICULAÇÃO DE PODERES

O Submédio São Francisco e, sobretudo, Petrolina foram inseridos nas grandes redes nacionais, devido, dentre outros fatores, à competência de suas lideranças políticas, como foi o caso do provimento de energia elétrica para a área e uma política pública da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), voltada à implantação de indústrias na área, beneficiando-a

⁵ As melhores frutas se destinam ao mercado externo e aquelas que não passam nos padrões de qualidade internacional são destinadas ao mercado doméstico.

com o fornecimento de energia a baixo custo, isenção de impostos e incentivos fiscais, para atrair indústrias do Centro-Sul⁶.

O movimento seguinte veio durante o período de obras da Hidrelétrica de Sobradinho (anos 70), via a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), com um grande fluxo de dinheiro ao comércio das duas cidades (Petrolina e Juazeiro), sendo esse período um marco de crescimento. A elevação da demanda por bens e serviços em Petrolina, primeiro por meio dos efeitos imediatos da nova população agregada, em 1970-75, e depois com os efeitos que se tornaram permanentes, causados pela irrigação coordenada pela CODEVASF, sobretudo após 1978, proporcionou ao comércio base para que houvesse diversificação, incluindo em seu interior ramos mais especializados.

A perspectiva adotada permite compreender as mudanças institucionais e as ações de organizações e do Banco do Nordeste,⁷ que constituíram novas formas de ação institucional que, embora não redutíveis à atuação pontual e periódica, reduziram, em vários momentos, os problemas da região ao balanço hídrico.

Para Oliveira (1981), o Banco do Nordeste pode ser considerado a última estatal capturada pela oligarquia agrário-algodoeiro-pecuarista do Nordeste, principalmente pela exclusão do raio de ação desse banco da faixa litorânea. Em sua obra *Teoria da classe ociosa* (1965), Veblen vincula instituições a tipos de caráter, ou seja, a tipos humanos, já que as instituições selecionam os tipos humanos que são mais adequados. Dialogando com a teoria, vê-se, no Nordeste brasileiro, o poder histórico dos coronéis, e hoje o coronel moderno, representado por grupos políticos influentes, mantém o mesmo discurso e domínio sobre a região.

Por outro lado, a Chesf teve sua ação condicionada às políticas setoriais. A Codevasf, seguindo o modelo da Tennessee Valley Authority (TVA), tinha como objetivo o estímulo à modernização agrícola, à instalação de agroindústrias e o fomento ao associativismo.

Sendo a Sudene órgão de planejamento regional, sem dúvida, ela trabalhava conjuntamente com essas companhias, posto que as estratégias de desenvolvimento estavam calcadas tanto na industrialização como na implantação de sistemas agrícolas modernos.

Posteriormente, surgiram projetos fabris destinados à produção de implementos agrícolas e equipamentos para irrigação. Entretanto, acontecimentos na década seguinte, como a abertura comercial e o contexto favorável à comercialização no mercado internacional, conduziram ao redirecionamento dos negócios, baseado na exportação de frutas *in natura*. Hoje, com a predominância da guerra fiscal, “guerra dos lugares”,⁸ municípios perdem empresas para outras unidades da federação que garantem maiores vantagens.

⁶ Para mais informações sobre o peso das articulações políticas em Petrolina, ver Domingues (1989).

⁷ O **Banco do Nordeste** do Brasil S.A. (BNB) é uma instituição financeira múltipla, criada pela Lei Federal nº 1649, de 19/07/1952. **Mais informações em www.bnb.gov.br/historico.**

⁸ Silveira e Santos (2004, p.112-116), analisando o Brasil, aponta que hoje a criação de valor do lugar está condicionada às técnicas e densidades normativas. Aponta ainda não ser esse valor duradouro, pois, quando

A habilidade de políticos locais no trato dessas articulações junto ao governo federal torna-se notável, posto que, em 1965, o Banco do Nordeste do Brasil S.A., banco de fomento, iniciou operações em Petrolina. Chegaram organizações de extrema importância, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que seria instalada em Fortaleza, Ceará, ou Campina Grande, Paraíba; contudo, após negociações entre políticos locais e governo federal, foi instalada em Petrolina. A Codevasf, empresa estatal de implantação de projetos de irrigação, tinha a diretoria do outro lado do rio, em Juazeiro, e foi transferida para Petrolina. A instalação dessas organizações públicas pautava-se por instituições formais.

As alianças aconteceram, e continuam a acontecer, entre o coronel e o capitalista, trazendo benefícios a ambos, à medida que o coronel dá continuidade a seu tradicional mando e incorpora, ao mesmo tempo, o papel de capitalista, empresário e comerciante, usufruindo da máquina político-eleitoral.

Para Domingues (1989), a presença de grupos empresariais ativos na região, com fortes ligações políticas, tanto com governos estaduais como federal, reforçou o dinamismo econômico geral, no momento em que conseguiu manter na área um padrão de investimento público elevado. Esse comportamento foi particularmente importante para a cidade de Petrolina.

No futuro, é possível imaginar uma dissociação entre os novos e os velhos coronéis, na escala política, já que o esquema socioeconômico “arcaico” perde terreno para o “moderno”. Entretanto, na realidade, o coronelismo não deixou de existir, pois a fazenda foi transformada em fábrica, e seus auxiliares passaram a políticos, comandando o processo.

Entende-se que o destaque nos setores urbanos teve como principal responsável a intervenção do Estado, com a liberação de recursos, a decisão por construções vultosas, a instalação de serviços públicos de peso e, com os empreendimentos mais significativos, os projetos de irrigação, que podem ser considerados a “mola mestra” de todo esse processo.

Esses aspectos citados e outros mais contribuem, sem dúvida, para a compreensão dos elementos e forças que atuam no território. Concordamos com Veblen (1965), quando aponta a importância de considerar as instituições como possíveis agentes estruturadores e de transformação, por meio da adoção de políticas públicas capazes de definir usos e base material do território. O valor desses elementos é ressaltado, quando North (1993) admite que a chave do crescimento econômico e social estável e sustentável não está, apenas, na manipulação de variáveis macroeconômicas, e sim nas relações entre indivíduos em sua atividade cotidiana, no interior das empresas e no aparato do Estado (KALMANOVITZ, 2003).

Além desses agentes governamentais, no direcionamento do ordenamento territorial estão a Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (AD DIPER),⁹ com políticas governamentais como o Programa do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco, inserido no Programa de Desenvolvimento

envelhece, requer a criação de novos atrativos. Essa é a situação de Petrolina e Juazeiro, ao perderem indústrias para outros espaços.

⁹ AD Dipe é uma sociedade de economia mista estadual, criada pelas leis estaduais nº 5.783, de 22 de dezembro de 1965, e nº 5.840, de 26 de agosto de 1966. Para mais informações, ver www.addiper.pe.gov.br.

de Pernambuco (PRODEPE). O apoio advindo dessa organização eleva a produção de uvas viníferas no Vale do Rio São Francisco, a partir dos incentivos para implantação de várias vinícolas nos municípios de Petrolina, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista. A Embrapa semiárido¹⁰ apoia com pesquisas de melhoria genética e de produtividade os cultivares na região do Submédio São Francisco. Lá se encontra um laboratório de enologia, e a empresa tem parceria com a Embrapa Uva e Vinho do Sul do país.

Em termos de organização dos atores do setor privado, destaca-se a presença da Valexport,¹¹ da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), do Instituto do Vinho do Vale (VINHOVASF),¹² Sicvale, Coopecsvale, Câmara da Uva e de um centro tecnológico da uva e vinho, implantado em 2006 (DOMINGUES, 2006 e PERNAMBUCO COMPETITIVO, 2009).

O espaço, segundo Haesbaert (2002, p.81) é testemunha e veículo dessa dinâmica. Nesse território, tal como definido por Raffestin (1993), as diretrizes institucionais operacionalizadas por ações de agentes institucionais estabelecem os usos predominantes e vêm condicionando a própria organização desse espaço. Então, o espaço torna-se território pela projeção dos diversos interesses, das diferentes formas de apropriação e das distintas funções que lhe são atribuídas.

Reiterando essa visão, para Santos (1999, p.18-19), “o território usado é a categoria de análise e deve ser visto como algo que está em processo, possuindo um conteúdo social, um dinamismo sócio-territorial, enfim, é o quadro da vida de todos nós nas várias dimensões”. Complementando a ideia, Corrêa (1986) mostrou ser impossível pensar em sociedade e espaço de forma individualizada, como se fossem coisas separadas que reuniríamos *a posteriori*. É possível falar em formação socioespacial.

Ao lado disso e como parte integrante desse processo que nunca para, está o setor educacional, de extrema importância, que engloba as escolas de nível primário, médio e superior. Outrora a preocupação básica foi com o nível médio, pretendendo-se transformar a região, dando-lhe novo aspecto em termos de capital humano. Para isso, foram instaladas duas escolas técnicas, uma voltada para a indústria e a outra direcionada para a técnica agrícola. As universidades, - Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF e a Universidade de Pernambuco, Campus Petrolina - UPE (estadual) -, foram ampliadas, e a região foi contemplada com a disponibilidade de vários cursos direcionados ao perfil do arranjo produtivo local.

Por arranjo produtivo local, Lastres e Cassiolato (2008, p.3) entendem “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos, e sociais – com foco específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes”. A partir dessa definição, entendemos que, na economia do vinho, não existe um arranjo produtivo local, posto a inexistência de vínculos entre os produtores.

¹⁰ Para mais informações, ver <https://www.embrapa.br/semiario>.

¹¹ Essa organização é a principal representante do setor de fruticultura, tanto na comercialização do produto como em defesa dos interesses dos produtores.

¹² A VinhovASF representa os interesses das empresas vitivinícolas do Submédio São Francisco.

Na estrutura produtiva local, estão outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; e políticas, promoção e financiamento. Tudo isso é encontrado no Submédio São Francisco, no que diz respeito à fruticultura e vitivinicultura. O Estado, por meio de instituições formais, implantou uma rede educacional voltada para sua especificidade produtiva.

Essas escolas são revestidas de grande peso, tendo como principal objetivo oferecer opções de profissão e trabalho à mão de obra jovem, evitando, com isso, sua migração em busca de novos horizontes. Apesar dos esforços do governo, os empresários apontam a falta de pesquisas aplicadas e direcionadas para a estrutura produtiva local. Segundo eles, o diálogo com o Estado vem acompanhado de excesso de burocracia, ou seja, funciona numa velocidade diferente daquela necessária ao capital privado. Adaptando o entendimento de Haesbaert (2002) sobre o espaço, entende-se que o Estado precisa dar respostas rápidas e eficientes à problemática dinâmica e multifacetada da realidade.

Veja-se, pois, o financiamento do governo em outros setores, que também se soma às condições favoráveis diferenciais que ocorrem no polo. O governo investe não apenas no segmento econômico, mas também na educação, com a implantação de universidades e institutos de educação. Isso é respaldado por Mészáros (2008), quando o autor coloca que o Estado favorece a economia também via investimento em educação especializada. Várias condições favoráveis tonam esse território um centro de atração, com os empresários que chegam à região trazendo ideias, com disponibilidade de mão de obra, vantagens locais e possibilidades de benefícios do Estado. É uma combinação de fatores.

Seguindo-se esta lógica, entende-se que a presença do Estado é fundamental, não apenas no que se refere às diretrizes institucionais e aos incentivos financeiros, mas também na formação do capital humano, constituindo, portanto, um elemento crucial do sucesso do processo de capacitação produtiva e de inovação.

Considera-se, assim, que a estrutura de apropriação cria um território pela projeção de interesses, e, no caso específico (Petrolina), um grupo político forte – à frente de articulações e negociações –, empenhado em fazer crescer a cidade, beneficiando-se, obviamente, desse crescimento. Nesse sentido, retoma-se o conceito de território, tal como definido por Raffestin (1993, p.143):

Espaço e território não são termos equivalentes... o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é resultado da ação conduzida por um ator em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente o ator territorializa o espaço.

O território do Submédio São Francisco, por suas especificidades físicas, econômicas e políticas, teve aptidão para ser escolhido pelo capital para receber investimentos. E, apropriando-se do pensamento de Silveira e Santos (2004), como lugar escolhido, o resto dos objetos, o resto das ações, o resto do espaço, foi chamado a colaborar com a nova dinâmica que esteve ou está posta.

VITIVINICULTURA E O CUSTO BRASIL

Para entender esse espaço, tomamos de empréstimo as palavras de Haesbaert (2002), quando aponta a necessidade de incorporar em nossas reflexões a diversidade, e nela a convivência com o “velho”, na complexa virtualidade da mudança, no surgimento permanente do “novo”, que é uma das marcas de nossos tempos.

O potencial produtivo de frutas via irrigação, representa parcela significativa da economia local, e seu peso configura o Polo de Petrolina-Juazeiro como uma região atípica do Sertão.

São vários os projetos de irrigação. O polo de irrigação mais desenvolvido do Vale está situado em torno das cidades de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE)¹³. Segundo a Codevasf (2016), empresa do governo federal, ali se encontram os perímetros Curaçá, Maniçoba, Tourão, Mandacaru, Senador Nilo Coelho e Bebedouro, com total de 44.145ha em operação. Outro projeto é o do Pontal, com área total de 39.167ha, dos quais já estão em operação 8.680ha (CODEVASF, 2016). Além desses, foram implantados posteriormente os projetos de Pedra Branca, Glória, Rodelas, Manga de Baixo, Apolônio Sales, Brígida, Icó-Mandantes e Caraíbas, do complexo Itaparica, conforme Figura 3.

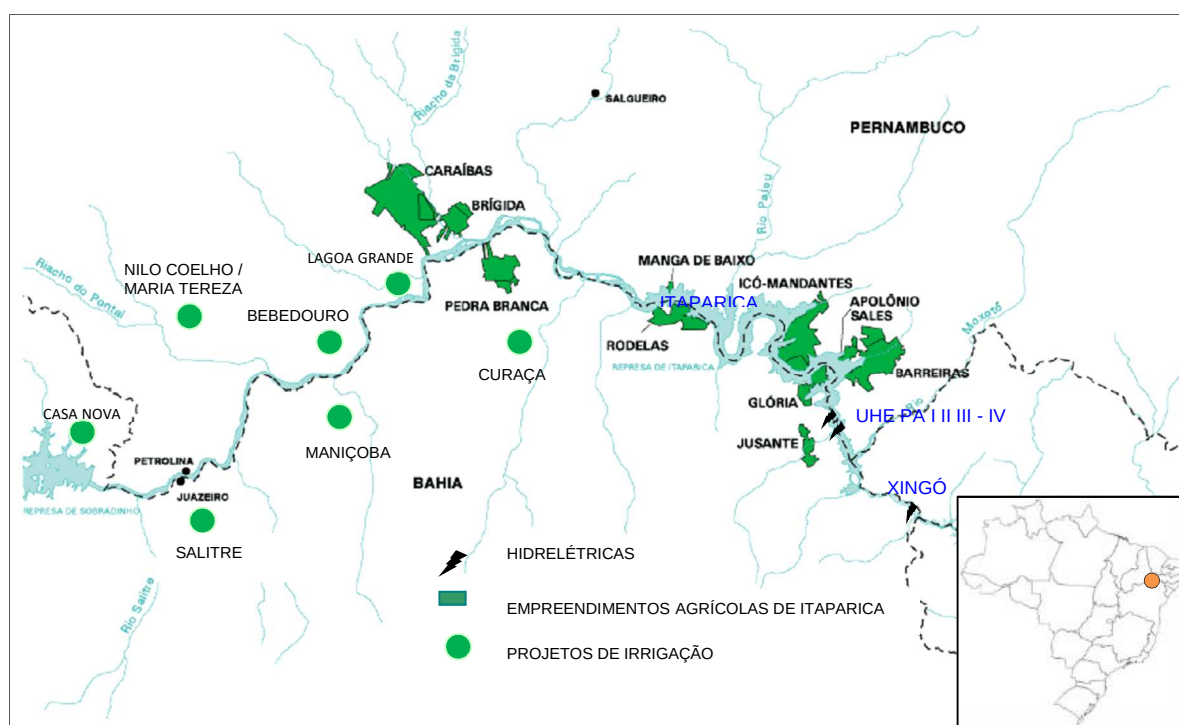


Figura 3: Projetos de irrigação no Submédio São Francisco
Fonte: Elaborado com dados da CODEVASF/CHESF, 2004. Adaptação da autora.

É intensa a produção a frutas, como maracujá, banana, coco, goiaba, melancia, melão, mamão, limão, manga, uva. As duas últimas colocam a região numa posição de liderança, pois detém cerca de

¹³ São projetos públicos e privados.

90% das exportações brasileiras dessas *commodities*. Esse é o perfil que caracteriza o Vale do São Francisco, sintetizando o conjunto das culturas permanentes ali produzidas. (IBGE, 2014)¹⁴.

Não se fala de irrigação de frutas no Brasil sem se referenciar o polo de Petrolina-Juazeiro. Isso indica o grande potencial existente nessa parcela da região semiárida nordestina para a produção de frutas tropicais e, em especial, para o cultivo da uva, com possibilidades reais para a fabricação de vinho.

Tal realidade é reiterada pelo Banco do Nordeste, quando entende como vantagens competitivas do Vale do São Francisco: a disponibilidade de terra e água de boa qualidade; mão de obra abundante; infraestrutura de irrigação implantada e em expansão; proximidade dos mercados europeu e norte-americano; ciclo produtivo mais precoce; e altos níveis de produtividade (VITAL, MORAES, FERRAZ, 2009).

Até o início da década de 1990, o Brasil tinha uma política econômica fechada. Nos idos daquela década, o mercado se abriu às importações. O público brasileiro prefere o produto importado, afinal, quase tudo no e do Brasil é caro. Segundo o diretor comercial da empresa Santa Maria (Vinibrasil), Sr. João Santos (em entrevista em 06 jan. 2015), a mão de obra é cara; os materiais (barricas, plantas, rolhas) são importados; o vidro (garrafa) e a energia são caros; a logística e os tributos têm custos elevados e são ineficientes. Então, como fazer um produto competitivo?

Com relação à fabricação de garrafas no Brasil, o alto preço se explica por haver, em 2015, apenas uma empresa. A disponibilidade para fabricação de garrafas para vinho era apenas uma vez no ano e de um único modelo. O restante da produção dessa empresa era dedicado à fabricação de garrafas para cerveja. A situação tende a mudar com o surgimento de uma nova empresa em 2016, o que, certamente, possibilitará melhores condições de preços, devido à concorrência.

Carga Tributária e Competitividade: uma Equação que Não Fecha

É pertinente lembrar a mudança no papel do governo do Estado. Outrora ele financiava a implantação de indústrias, enquanto hoje, sem políticas públicas específicas, disponibiliza, não apenas uma isenção de 95% de seu ICMS¹⁵ para melhorar as condições de competitividade no segmento do vinho, mas também, desde 2012, anuncia Prêmio de Escoamento da Produção (PEP), para reduzir estoques de derivados de uva¹⁶.

¹⁴ Mais informações visitar a página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pam/2014/default_zip_perm.shtm.

¹⁵ O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, ICMS é de competência dos Estados.

¹⁶ Podem participar dos leilões as indústrias de processamento e de elaboração de vinho que comprovem a compra da uva de agricultores familiares, amparados pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e detentores da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP) e de cooperativas de agricultores familiares detentores da DAP jurídica. Para mais informações, ver http://www.olhardireto.com.br/agro/noticias/exibir.asp?noticia=Governo_anuncia_Premio_de_Escoamento_da_Producao_para_reduzir_estoques_de_derivados_de_uva&id=722.

Todavia, o setor vivencia dificuldades, sobretudo no que diz respeito à competitividade. Apesar de as políticas públicas garantirem a isenção, os empresários apontam a elevada carga tributária, na ordem de 50% acima do custo de produção.

Contudo, com a crise atual na economia brasileira, o estado sinaliza alterar uma redução dos incentivos, contrariando as regras anteriormente acordadas. Para equacionar a crise financeira, o governo estadual, em convênio com o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), autorizou a cobrança de 10% da isenção de ICMS concedida às empresas (JORNAL DO COMMERCIÓ, 23 jun. 2016). Isso provocará inicialmente um desequilíbrio temporário, até que se alcance nova estabilidade.

É certo que as instituições são passíveis de mudanças, entretanto, se não há instituições estáveis que assegurem direitos de propriedade, os agentes tentarão fazer contratos que salvaguardam a troca. Se contratos seguros não são possíveis, as trocas ocorrem com menor frequência. Há possibilidade de que não ocorram. Quando não ocorre a troca, há custo para ambas as partes, pois poderiam realizar a troca e sair beneficiadas (ALSTON, 1999 apud BARCELOS, 2003, p.6). As duas vinícolas mais atuantes no momento são a Miolo e Vinibrasil (Rio Sol). Além dessa condição interna, ganhar mercado em outros estados brasileiros não é tarefa simples, dados os tributos adicionais, que dificultam a competitividade.

Um exemplo de situação contrária a nossa está no Chile, onde se tem mão de obra, equipamentos importados modernos, plantas, garrafas e rolhas mais baratas e logística melhor. Lá os vinhos estão entre produtos básicos e os impostos são reduzidos.

Os vinhos argentinos e chilenos chegam ao mercado brasileiro com valor mais atrativo, devido ao menor custo de produção, graças aos subsídios governamentais. Nesses países e em Portugal, o vinho é considerado alimento básico, portanto, é isento de impostos ou são reduzidos, enquanto, no Brasil, os vinhos são considerados supérfluos, daí a carga tributária ser superior.

Com relação a sua fatia de mercado, os dados apontam que os vinhos importados desses países vendem de três a quatro vezes mais do que os nossos. Existe um acordo político via Mercosul reduzindo as alíquotas de entrada desses produtos no país. Nesse caso, o imposto em 2015 girava na ordem de 20%, enquanto os vinhos nacionais têm sobretaxa média de 50% até chegar ao consumidor final. Para empresários do vinho, a concorrência se torna desleal.

Alcançar o mercado internacional não é de fácil administração. Em 2014, a empresa Santa Maria, subsidiária da Dão Sul de Portugal, conseguiu um contrato com a Inglaterra, segundo seu diretor comercial, e, para viabilizar o negócio, enviou duas remessas de vinho a granel para Portugal, onde o engarrafamento seria mais barato. Essa estratégia possibilitou a competição. O imposto único da União Europeia, o IVA, é igual em todo o bloco e representa aproximadamente a metade do valor cobrado no Brasil¹⁷. Ainda segundo representantes do setor, em entrevista em 2015, o mercado

¹⁷ Imposto Federal, Imposto sobre produtos industrializados, IPI (R\$1,00 por garrafa de vinho), o PIS confins

internacional de vinhos tende a se tornar mais inacessível para os vinhos brasileiros, porque o país não tem preços competitivos. Essa é uma questão institucional séria e que dificulta o processo.

Em termos de custos para instalar uma vinha, hoje é mais barato na França do que no Brasil. No Canadá, o mercado de vinhos é regulado pelo Estado, e as regras permitem a entrada de 80 vinhos da Europa, 10 vinhos da América do Sul e um vinho do Brasil. E mais, se o vinho brasileiro atinge todas as características, é como se ganhasse um concurso, e será visto como produto exótico, porque o Brasil não tem tradição na produção e no consumo de vinho.

Cada produtor tem sua tecnologia e especificidade na produção de uvas e vinhos – não é um mercado simples. O setor de vinho no Vale do São Francisco é viável, faz a diferença na produção de vinhos finos, mas cabe lembrar que a região, em termos físicos, tem seu diferencial: o sol, calor, a luz, as plantas têm a fotossíntese e, sem chuva, as uvas produzidas são de alta qualidade. Apesar desses elementos, fazem-se necessários uma matriz de qualidade, fertilização adequada, boa armação, bom viticultor, equipamentos, investimento e tecnologia. Não basta estar no Vale para obter boa qualidade.

Outro fator inibidor do avanço é a demora na conclusão de processo de registro, o que em alguns casos chega a dois anos. Em outras palavras, a burocracia inibe, de certa forma, o crescimento do setor. Empresários do segmento de sucos apontam que os que legislam nunca estiveram no campo ou no setor privado, e exemplificam que a grande maioria dos que saem das universidades buscam concurso público ou enveredam na carreira acadêmica – são realidades diferentes.

Apesar da presença do Estado em várias direções, a exemplo da implantação do centro de pesquisas, de universidades com propostas de cursos voltados para a especificidade da região, a classe produtora aponta o distanciamento entre a academia e o dia a dia das dificuldades do campo, tanto na fruticultura como na produção de vinhos. A pesquisa, segundo eles, não é voltada para pensar e propor soluções específicas da base econômica local. Precisa haver proximidade entre a universidade e a ciência aplicada, mas, para isso, faz-se necessária a valorização na instituição desse tipo de produto científico.

Diante das dificuldades apontadas, tais como a carga tributária, a burocracia e a falta de sintonia entre as pesquisas da academia e o setor de fruticultura e vitivinicultura, cabe perguntar: O que leva o investidor a permanecer no Brasil?

Mercado de Futuro

Na visão de quem está voltado para a produção de vinhos, o mercado brasileiro é promissor. Por meio da análise, é possível apontar cinco elementos importantes. O primeiro indicador diz respeito à relação entre a produção e as condições climáticas do Submédio São Francisco. Elas são excelentes, se comparadas em termos mundiais. Aliás, esse é o único lugar do mundo onde se cultivam uvas em

(9,25%) e o Estadual, ICMS (aproximadamente 37%). Total: 57% de partida de imposto. O ICMS é diferente por Estado, e o governo exige seu pagamento na entrada do produto no Estado. Por exemplo, no Estado do Pará a alíquota é de 42%.

clima semiárido. Os vinhos são jovens e tropicais, aromáticos, leves e adstringentes, justificam os produtores.

O Nordeste semiárido contava com cerca de 30% da população da região em 2015, segundo estimativas do IBGE, e um quadro de escassez relativa, onde o rio São Francisco¹⁸ representa cerca de 70% de sua disponibilidade total regional, hoje comprometida em gerar energia, irrigar e, após a transposição, alimentar mais cidades do Semiárido nordestino.

A disponibilidade hídrica está condicionada à incidência do sol, que na região atinge cerca de 3.000 h/ano, 300 dias/ano ou 13 h/dia, e pelo nível de precipitação de 400mm/ano do Submédio São Francisco, que denota escassez relativa.

Por outro lado, a ciência, a técnica e o capital aperfeiçoam os usos para agricultura irrigada, que se expande até onde é possível e viável economicamente. Especialistas garantem que pode haver duas safras de uvas por ano, se bem cuidadas (PERNAMBUCO COMPETITIVO, 2009). É de 45 a 60 dias o pouso e 120 dias a maturação. A diferença no clima temperado é que a planta hiberna, e aqui a seiva está parada. É um cenário de futuro positivo.

O segundo e terceiro indicadores estão relacionados, uma vez que há abundância de terras agriculturáveis e disponíveis, 800 mil hectares, e de baixo custo o hectare, se comparadas àquelas disponíveis em outras regiões, com infraestrutura dos canais de irrigação concluída pelo Estado.

O quarto elemento está na presença do Estado, ora na isenção de impostos, por exemplo, de 95% do ICMS estadual, ora na implantação da infraestrutura educacional para formação do capital humano especializado. Vejamos, pois, que as ações do Estado se encontram presentes em três dos cinco fatores elencados (infraestrutura de irrigação, isenção fiscal e formação de capital humano). Nesse item, sempre haverá uma demanda por isenções acima da que está ofertada. Faz parte do jogo econômico para melhorar as vantagens temporárias.

O último indicador volta-se ao consumo por habitante. No Sul e Sudeste do país, o consumo é em média de 20 litros/hab/ano, e no Nordeste é 1,2 litros/hab/ano (VINIBRASIL, 2015). Há espaço para crescer. A diferença de consumo tem relação com o clima mais frio, que é favorável ao consumo de vinho tinto. No Nordeste, o clima favorece o consumo de espumantes, e a tendência de crescimento é evidente, segundo empresários.

Na contramão dessas oportunidades, existe preconceito contra os vinhos nacionais entre os consumidores brasileiros, que preferem consumir os importados. É necessário, pois, um trabalho de *marketing* para mudar esse entendimento negativo.

Vinhos: Janela de Oportunidades

A história das empresas vitivinícolas no Polo Petrolina-Juazeiro é recente, não tem mais de 46 anos. Dentre as oito vinícolas em funcionamento no Vale do São Francisco, encontra-se a vinícola

¹⁸ A bacia do rio São Francisco representa apenas 1,7% da disponibilidade hídrica do país.

Vale do São Francisco, na fazenda Milano, no Município de Santa Maria da Boa Vista, Pernambuco, com produção do vinho marca Botticelli, desde 1986. Quinze anos depois de sua instalação pioneira (1985), foi implantada a Empresa Ouro Verde (mais adiante, Miolo e Lovara Vinhos Finos Ltda.)¹⁹, em Casa Nova, Bahia. No início deste século, foi instalado um novo empreendimento na região: a vitivinícola Santa Maria, associada, posteriormente, a uma *joint venture* entre a portuguesa Dão Sul (empresa que fabrica e distribui seus vinhos no país e em outros países europeus) e a maior importadora de vinhos do Brasil, a Expand Store. As três juntas criaram a Vinibrasil,²⁰ em 2004.

Nos últimos oito anos, mais quatro vinícolas e uma engarrafadora se instalaram na região²¹. A produção de vinhos é recente e figura como uma parcela da base produtiva local, com produção de oito ou nove²² milhões de litros de vinhos finos por ano. Fatos como esses, combinados com implantação de infraestrutura, contribuíram para o crescimento das duas maiores cidades – Petrolina/PE e Juazeiro/BA – desse Sertão.

Hoje, além da irrigação e do dinamismo urbano, diversas análises indicam a região como segundo polo vitivinicultor do Brasil, com vinícolas instaladas em municípios como Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista (PE) e Casa Nova (BA) (BRASIL, 2006). (Figura 4)

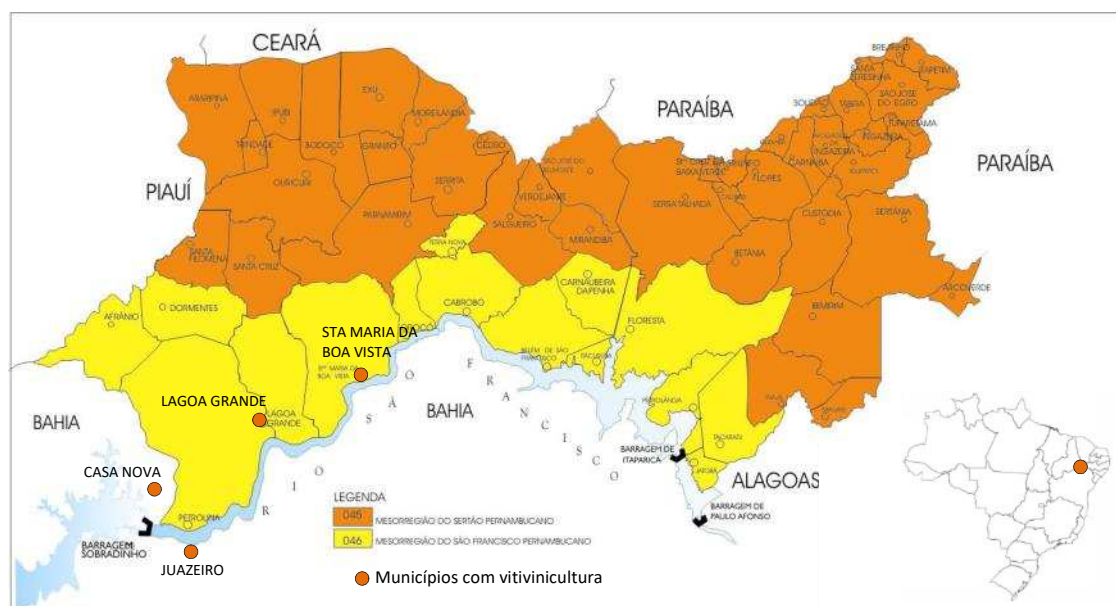


Figura 4

Fonte: IBGE, Instituto de Planejamento de Pernambuco, CONDEPE/FIDEM. 2002. Adaptação da autora.
Escala original: 1: 800.000

¹⁹ A vitivinícola Ouro Verde encontra-se numa fazenda de 700ha e se localiza no município de Casa Nova, Bahia.

²⁰ A Vinibrasil está na fazenda Planaltina, com 1.600ha, no município de Lagoa Grande, Pernambuco.

²¹ Em 2001, a Ducos (125ha), em 2006, a vitivinícola Vale do Sol Ltda. e, em 2007, a Indústria e Comércio de Bebidas Rodrigues da Silva Ltda. (Grupo Comary) etc.

²² Há divergência entre os dados.

No Vale do São Francisco, a produção é de vinhos finos e espumantes. A Empresa Miolo possui oito unidades no Sul e uma localizada no Vale, no município de Casa Nova, BA. Essa sede produz espumante e apenas um vinho tinto. Segundo a classificação de especialistas, os espumantes são de boa qualidade e, paulatinamente, ganham o mercado nacional.

A Empresa Santa Maria, também localizada no Vale, no município de Lagoa Grande, PE, tem sua produção distribuída da seguinte forma: 60% de espumantes e 40% de vinhos finos. São 1,2 milhão de garrafas por ano. Outra empresa que funciona na região é a Boticelli, famosa por sua marca Boticelli Cabernet Sauvignon, com uma produção de 20% de espumante e 20% de vinho fino. O restante (60%) é vendido a granel para vinagre. Outra empresa em operação no Vale é a Adega Bianchetti Tedesco, com produção de 100 mil litros de vinho.

Quanto ao mercado, a produção de vinhos e espumantes do Vale chegam as capitais do Brasil. O consumidor é variado embora pouco conhecedor de vinho. O cenário para crescimento é propício, mas não existe campanha publicitária para se consumir vinho. Em 2015, a fabricação se desenhava assim. A maior produção de vinhos finos encontra-se no Sul do país e o Vale do São Francisco aparece com uma participação de 6 milhões de litros/ano de um total de 20 milhões de litros/ano.

São produzidos 250 milhões de litros de vinho de uvas de mesa, e apenas 20 milhões de litros de vinhos finos. Essa diferença de produção entre vinhos finos e aqueles de uvas de mesa justifica a falta de propaganda para divulgação de vinhos finos. Por outro lado, o vinho de uvas de mesa é aquele tipicamente brasileiro, um vinho doce, que deve ser valorizado e protegido, segundo quem está ligado ao segmento.

Do ponto de vista do local de produção, tem-se a seguinte realidade. Dos 20 milhões de litros de vinho fino produzidos no país, a região Sul responde por uma produção 14 milhões e, no Nordeste, a produção alcança os seis milhões de litros. Dentro desse contexto, a Vinibrasil produz cerca de 1,2 milhão de litros de vinho fino.

Além da incipiente política de *marketing*, falta treinamento aos expositores. Eles não seguem um critério de especificidade para dispor os vinhos finos, vinhos de uva de mesa e os importados. Ao consumidor, pouco conhecedor do produto, no momento da compra, muitas vezes, permanece a lógica dos preços.

Outro elemento que influencia a maior ou menor demanda é o comportamento do consumo no Brasil: 8 a 9 l/hab/ano de cachaça; 17 a 23 l/hab/ano de vodca e 50 l/hab/ano de cerveja. Cada vez se consome mais destilado, enquanto isso, o consumo de vinho está em queda. Criou-se o mecanismo de produção de vinho, mas não se consegue superar o consumo de 1,8 l/hab/ano, em 2015. As possibilidades de produção e consumo são muitas, em dois aspectos: as condições climáticas e o tamanho da população, que representa um grande potencial. Por outro lado, em 2015, o mercado para os vinhos finos no país se encontrava em baixa, diferentemente da venda dos espumantes.

Nessa fração de mercado, existem os vinhos populares e as sangrias. Os vinhos finos, tais como o Rio Sol e o Paralelo 8, da Empresa Vinibrasil, e o Terra Nova e Miolo, da Empresa

Miolo/Ouro Verde, concorrem com grandes produtores internacionais. Apesar da qualidade, o público de nível A no Brasil prefere tomar vinho internacional, embora tenhamos empresas bem conceituadas, como a Miolo, a Valduga, o Salton etc.

Estudos sobre os vinhos do Brasil apontam que 80% deles são feitos de variedade de uva americana (vinhos de mesa) e não de vinhos finos. No Vale do São Francisco, 90% da produção local é de vinho fino, enquanto, no Rio Grande do Sul, essa marca atinge 15% a 20% da produção dessa modalidade, estando o restante nos vinhos de uvas de mesa, não considerados vinhos finos.

Apesar disso, o Rio Grande do Sul é responsável por 80% da produção total de vinhos nacionais, enquanto o Nordeste responde por 15%, com tendência de expansão da produção. Entretanto, 40% da fabricação de vinhos finos no país saem do Vale do São Francisco. A Empresa Ouro Verde/Miolo é a maior produtora desses vinhos finos, com dois milhões de garrafas/ano e o mais vendido é a marca Terra Nova (moscatel), produzido no Vale. A produção da vinícola Vinibrasil é predominantemente de espumantes, e o restante é de vinhos finos.

No que se refere ao mercado local, o consumo de vinho atinge o consumidor de classe média e alta em Petrolina, enquanto em Lagoa Grande não é representativo. Outra diferença desse consumo está no quantitativo populacional, uma vez que Petrolina tem cerca de 300 mil habitantes, com maior poder aquisitivo e hábitos mais refinados. Na região, consumir vinho é *status* ou representa gosto e paladar refinados. Tornam-se perceptíveis novos hábitos no consumo, porém, de forma lenta, e com isso cresce a demanda no Nordeste.

Assim, nas cidades do Vale do Submédio São Francisco, o comércio de vinho é precário, o que se torna evidente com a chegada de turistas para a Rota do Vinho no Vale. O turismo é recente, um nicho de mercado local que ganha espaço a cada ano. Anteriormente, em 2009, visitavam as vitivinícolas apenas de 20 a 30 pessoas/mês, enquanto hoje as visitas giram em torno de 2 a 3 mil pessoas/ano. No ano de 2014, foram 3,5 mil pessoas. A universidade, com professores e alunos, está incluída nesse público.

Além da fruticultura, da produção de vinho no Submédio São Francisco, as pesquisas de campo apontam a existência de outro segmento de negócio advindo da agricultura irrigada: a produção de sucos em duas formas, a integral e a de concentrados, cujo mercado é a Coca-cola, para produção de sucos em caixas. A existência de indústrias de sucos e frutas secas na região é pertinente para o aproveitamento dos excedentes e refugos da produção (DOMINGUES, 2006 e PERNAMBUCO COMPETIVO, 2009).

É justamente nesse campo fértil que se constitui a RIDE²³ polo Petrolina-Juazeiro, capaz de polarizar todo o entorno, confirmando a tendência já vislumbrada nas décadas anteriores. Essa RIDE, criada pela Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002, na estrutura do Ministério da Integração Nacional, abrange quatro

²³ RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno. Mais informações em www.integração.gov.br e www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4366.htm.

municípios de Pernambuco (Petrópolis, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó) e quatro da Bahia (Juazeiro, Casa Nova, Sobradinho e Curaçá, esses dois últimos fora da área de análise). Com base na pesquisa de campo, pode-se constatar que, em Petrópolis e Juazeiro, hoje, delineia-se um assentamento urbano mais complexo. (Figura 5)



Figura 5: RIDE: Petrópolis-Juazeiro.
Fonte: Brasil-Min. 2002.

Quanto ao mercado de trabalho, existem dificuldades, do ponto de vista dos empresários. Para eles, faltam profissionais qualificados, apesar da existência de escolas, institutos federais e universidades voltados para a formação específica. Lembramos que a disponibilidade de trabalho para essa categoria é reduzida.

Domingues (2006) aponta um aspecto positivo quanto ao mercado de trabalho, uma vez que a importância da agricultura irrigada fica mais clara, quando se confronta o número de empregos por ela criados com o total rural da região semiárida. Cada hectare irrigado gera um emprego direto e dois indiretos. Mais especificamente, um hectare de manga, banana e goiaba gera dois postos de trabalho, o de uva, gera quatro e o de acerola, cinco novos empregos diretos. Somente nos projetos localizados no município de Petrópolis, são 23.336 empregos diretos e uma média de 46.672 empregos indiretos.

Em termos de área com irrigação de pequenos proprietários, somam-se 23 mil hectares do lado baiano e aqueles fundados para receber os reassentados do Empreendimento de Itaparica, que totalizam, hoje, cerca de 12 mil hectares. É significativo o número de empregos gerados numa parte do Sertão semiárido. A geração de emprego significa renda e autonomia financeira, enfim, dignidade e cidadania, acompanhadas da possibilidade de fixar o homem em seu local de origem, mesmo que não seja num padrão empresarial.

Apesar disso, os empresários se queixam de problemas com relação à idade do trabalhador do campo. Embora a oferta de trabalho seja numericamente superior, a média de idade do trabalhador é em torno de 40-45 anos. É perceptível a ausência de jovens na atividade do campo como trabalhadores

de vinícolas. O jovem não quer trabalhar no campo e isso é preocupação para o futuro. Essa situação não é exclusiva do Submédio, posto que no Sul do país um fato novo vem ocorrendo nas áreas rurais envolvidas com a produção de uvas por pequenos produtores. É uma atividade de muito trabalho, feita pelas famílias e de pequeno retorno (entrevista de Ricardo Henrique, da Vinibrasil, em 2015). Tal realidade de mercado leva os jovens não seguir a atividade dos pais.

As normas trabalhistas normalmente são seguidas, posto que os envolvidos dispõem de carteira profissional assinada, com todos os direitos garantidos. Eles ganham o salário mínimo do trabalhador rural, o que caracteriza um salário mínimo mais um acréscimo legal. A origem deles é o próprio município onde está instalada a empresa, e um número considerável da massa empregada mora na própria fazenda, o que se torna vantajoso para a empresa, uma vez que diminuem os custos de transporte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criatividade é uma das habilidades do futuro e a inovação é máxima permanente, no que diz respeito à perspectiva de futuro do setor produtivo do Submédio São Francisco. A área é promissora, com cerca de 800 mil hectares agriculturáveis via irrigação e, segundo alguns empresários, a água é suficiente. Então, o que se faz necessário é trabalhar.

Quanto ao papel do Estado no processo produtivo do Submédio, fica claro, a partir das análises, que ele se encontra presente em várias direções. A primeira é no financeiro, com a disponibilidade de isenções fiscais e subsídios para o setor. Na segunda direção, ele aparece como apoiador na implantação de uma rede educacional. Na terceira, o Estado atua na implantação de toda uma rede de canais de irrigação, concluídos.

No Submédio São Francisco e, especificamente, em Petrolina, o Estado ocupa posição central, como condutor do processo econômico, desde os anos 1970, com a irrigação, a princípio, e depois por meio da Sudene, com os incentivos e subsídios. Percebe-se que, mesmo a região sendo dotada de uma escassez relativa de água, seu uso foi dado como elemento fundamental na estratégia de planejamento, ora com a geração de energia elétrica, ora com a irrigação.

Hoje, o modelo neoliberal, com o Estado mínimo e a guerra fiscal presente nas unidades federativas do país, vem acompanhado de relativa ausência do Estado, como agente central no planejamento regional. Contraditoriamente, o Estado continua numa posição de destaque, quando oficializa políticas públicas, como o Prodepe, quando promove a isenção de 95% do ICMS estadual e, simultaneamente, institui uma alta taxa de imposto, elevando o custo Brasil.

Um aspecto apontado por todos os produtores é a dificuldade de lidar com essa elevada carga tributária e com uma logística precária. E mais: as políticas públicas são lentas; a licença ambiental emperra na burocracia; a Embrapa – órgão de pesquisa científica – tem enormes limitações institucionais.

Apesar de posturas positivas e, ao mesmo tempo, ineficientes, para os empresários, essa participação ainda é insuficiente, sugerindo sua presença efetiva em inúmeras outras situações, a

exemplo da melhoria da infraestrutura rodoviária, e maior atenção à segurança pública, e, sobretudo, nas estradas, local de escoamento de parcela da produção.

A segunda direção em que o Estado assume o papel central é com relação à oferta de qualificação para o capital humano. Para os empresários, os conhecimentos precisam ser direcionados para a realidade da fruticultura e vitivinicultura. E mais, o capital humano local precisa ser mais bem formado e preparado, e ter em mente ser empresário e não apenas empregado. Após entrevistas, o *feedback* dos empresários é que se faz necessário maior entrosamento entre a academia e a realidade do campo, enfim, falta mão de obra especializada, apesar dos esforços governamentais.

Com relação à existência de processo de inclusão social por meio da organização produtiva local, as análises mostraram dois segmentos produtivos diversos e, ao mesmo tempo, complementares. O primeiro deles é a fruticultura. Aqui existem como proprietários da terra o grande produtor, o médio e o pequeno (7ha e 3ha)²⁴. Então, aqui estão contempladas as várias categorias de renda, o que, com certeza, leva ao processo de inclusão social. Porém, com relação à vitivinicultura, os investimentos para sua instalação são elevados, dificultando a inclusão do pequeno produtor, embora se encontre presente na categoria de trabalhador assalariado.

Em termos de potencial produtivo, o Submédio pernambucano e baiano responde por grande parcela da uva exportada pelo Brasil. Há uma relação direta, uma vez que a uva é a matéria-prima do vinho. Apesar disso, ocorre crescimento lento, posto que datam 46 anos do momento da instalação pioneira, e hoje existem apenas oito vitivinícolas na área, das quais apenas duas têm maior representatividade. Apesar dessa realidade, a região é um ponto visível no mundo dos vinhos. Então, seria, pois, mais uma oportunidade, uma diversidade para a estrutura produtiva local, que, se bem conduzida, tem chances de futuro.

E o que seria ser bem conduzida? O enfrentamento dos problemas identificados deve ser valorizado tanto pelo Estado, quando se refere aos canais de exportação, ao crédito, menos burocracia, quanto pelo setor privado, buscando melhor produtividade e ampliação dos canais de comercialização, tanto no contexto interno como externo. E mais, precisa haver maior articulação entre as pesquisas científicas e a realidade do campo, no sentido de promover o avanço da tecnologia e a inovação, para obtenção da melhor qualidade em todas as etapas do processo produtivo. Nesse sentido, entende-se a vitivinicultura como mais uma janela de oportunidade para o Submédio São Francisco.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA. *Panorama dos recursos hídricos por regiões hidrográficas*. Brasília. 2003.

BARCELOS, R. M. *A nova economia institucional: teoria e aplicações*. Brasília. 2003. Acesso em 28 mai. 2015. Disponível em www.unb.br/face/eco.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Cidades baianas e pernambucanas juntas pelo desenvolvimento*. Brasília. 2006. Acesso em 1 mar. 2016. Disponível em www.mi.gov.br.

²⁴ Em todos os projetos do Empreendimento Itaparica, o tamanho do lote varia em torno de 3 hectares, estabelecendo-se a pequena propriedade familiar.

CODEVASF. Acesso em 15 jun. 2016. <http://www.codevasf.gov.br/principal/perimetros-irrigados/polos-de-desenvolvimento-1/juazeiro-petrolina>.

CONDEPE/FIDEM. Agência do Governo de Pernambuco. Acesso em jun. 2015. Disponível em www.condepefidem.pe.gov.br.

CORRÊA, R. L. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática. 1986.

DOMINGUES, R. A. *Petrolina: Crescimento urbano & intervenção do Estado*. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Pernambuco, 1989.

DOMINGUES, R. A. *Aspectos institucionais da gestão dos recursos hídricos: o caso do Submédio São Francisco*. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

DOMINGUES, R. A. Construção política da disponibilidade hídrica: o caso do sertão semiárido. *Revista GEOUSP - Espaço e Tempo*, 2013, nº 33, p.153-167.

HAESBAERT, R. *Territórios alternativos*. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto. 2002.

EIA/RIMA. Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental. 2004.

JORNAL DO COMMERCCIO. *Indústria e atacado vão sofrer com aumento de impostos em Pernambuco*. 23 junho 2016. Acesso em jun. 2016. Disponível em <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2016/06/23/industria-e-atacado-vao-sofrer-com-aumento-de-impostos-em-pernambuco-241420.php>

KALMANOVITZ, S. El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 2003, vol.5, nº 9, p.189-215.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. *Revista Parcerias Estratégicas*, setembro 2003, vol. 1, nº 17, p.5-30. Acesso em 20 mar. 2015. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/redesist/artigos/LasCasParcerias.pdf>.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. Trad. Isa Tavares. 2ª ed. São Paulo: Boitempo. 2008.

NORTH, D. C. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton. 1981.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press. 1990.

NORTH, D. C. *Desempeño económico en el transcurso de los años*. 1993. Acesso em 03 mai. 2016. Disponível em <http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>.

OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981.

PERNAMBUCO COMPETIVO. *Saber olhar para saber fazer*. Instituto de Tecnologia e Gestão, Recife: INTG. 2009.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática. 1993.

SANTOS, Milton. Uma reorganização produtiva do território. In *O território e o saber local: algumas categorias de análise*. *Cadernos IPPUR*, agosto-dezembro 1999, nº 2, p.15-26.

SILVEIRA, M. L. e SANTOS, Milton. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record. 2004.

VEBLÉN, T. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Pioneira. 1965.

VITAL, T. W.; MORAES, F. R.; FERRAZ, F. Z. E. Vitivinicultura no Nordeste do Brasil: um arranjo produtivo em expansão. In *Anais do Congresso da Sober*, 43. Ribeirão Preto. 2005.

VITAL, T. W.; MORAES, F. R.; FERRAZ, F. Z. E. Vitivinicultura no Nordeste do Brasil: situação recente e perspectivas. *Revista Econômica do Nordeste*, julho-setembro 2009, vol.40, nº 03, p. 499-524.

PAISAGEM CULTURAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DO NOVO INSTRUMENTO DE GESTÃO E CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO

FIGUEIREDO, Lauro César

(Universidade Federal de Santa Maria/RS, laurocfigueiredo@hotmail.com)

BATISTA, Desidério

(Universidade do Algarve, CHAIA/UÉ dbatista@ualg.pt)

[dx.doi.org/10.17127/qcfd/2016.05](https://doi.org/10.17127/qcfd/2016.05)

Palavras-chave: Paisagem Cultural; Património; Conservação Integrada; Gestão Sustentável; Políticas Públicas

Objetivos da Apresentação

Após ter sido um tema central da Geografia no início do século passado, o conceito de paisagem cultural é, nos dias de hoje, objeto de reflexão e discussão, permanecendo, no entanto em aberto, o problema de seu significado. O retorno à sua dimensão cultural quer no pensamento geográfico contemporâneo, quer no contexto do atual debate científico no seu todo, ganha relevância no âmbito da revisão das questões que fundamentam ou justificam a atualidade e cuja análise constitui o principal objetivo deste artigo, considerando o caso particular do Brasil.

Resumo

A chancela da Paisagem Cultural Brasileira representa a inclusão de mais uma ferramenta de preservação patrimonial no conjunto dos instrumentos federais de proteção e reconhecimento já existentes, nomeadamente o tombamento, o cadastro de sítios arqueológicos e o registo de bens imateriais. A sua regulamentação estabeleceu o procedimento de operacionalização de um conceito, o de paisagem cultural, que não sendo novo ou original, uma vez que tem sido amplamente discutido desde o final do século XIX, especialmente pela geografia da qual se origina conceptualmente, mas também na esfera patrimonial, só um século depois se traduziu em instrumento de preservação do património cultural no Brasil. O conceito de paisagem cultural (brasileira) é definido pela Portaria 127/2009 (IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2009) como "...uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores".

Face ao desafio que agora se impõe no âmbito das políticas do património no sentido da incorporação da ideia de paisagem cultural como instrumento legítimo de valorização de identidades e prática de cidadania, o debate em torno destas questões justifica-se, uma vez que do modo como o conceito polissémico de paisagem for incorporado nas políticas públicas, assim se adotam diferentes estratégias de mediação e/ou de intervenção. A compreensão do alargamento conceptual da noção de património permite-nos perceber a significativa ampliação disciplinar e a consequente regeneração deste conceito que expressa o maior reconhecimento da sua dimensão cultural, da diversidade cultural

a ele inerente, e conduz à sua efetiva valorização enquanto ideia abrangente e relacional. Nela, tem cabimento o conceito de paisagem cultural que, desenvolvida pela UNESCO desde o início da década de 1990, combina de forma inextricável os fatores naturais e os humanos, os aspetos materiais e imateriais (muitas vezes pensados separadamente), indicando as interações significativas entre o homem e o território. Dentre os avanços proporcionados pela existência da nova categoria de “paisagem cultural”, pode-se elencar, certamente, a sua importância na ampliação do conceito e tipologias de património, sobretudo por meio da atribuição de valor às paisagens rurais tradicionais e aos valores imateriais a elas associados. A compreensão de forma integrada das dimensões materiais, imateriais, culturais e naturais do(s) património(s), inclusive nos espaços rurais e periurbanos, tem exigido uma abordagem integradora de gestão e a participação ativa das comunidades locais, tornando-as agentes imprescindíveis no processo de preservação patrimonial.

No âmbito da gestão, é fundamental a articulação entre políticas públicas e instrumentos das diversas áreas, visando a superação das dicotomias e concepções “clássicas” ainda vigentes e praticadas, constituindo o grande desafio que, certamente, abrirá novos caminhos à preservação do património cultural e das paisagens. O que pressupõe a ação integrada do planeamento e da gestão territorial com as políticas ambientais e sociais, sobretudo nas suas dimensões culturais e económicas. Ação que procura conjugar as políticas públicas de conservação integrada com o processo dinâmico de desenvolvimento das cidades, o que implica não impedir as mudanças, as transformações, mas sim direcioná-las rumo ao desenvolvimento a longo prazo tanto da sociedade, como da natureza, e, neste sentido, planejar e intervir na perspectiva da sustentabilidade e resiliência socio-ecológica. Pelo que, pensar a paisagem como património implica, também, pensar nas suas potencialidades e atributos.

INTRODUÇÃO

O debate e a discussão sobre a política de preservação cultural no Brasil implica, em primeiro lugar, considerar as recentes ampliações conceptuais da própria noção de património, de modo a compreender-se a prática institucional, e analisar os instrumentos e organização administrativos que resultarão em estratégias e ações de conservação.

O progressivo alargamento daquilo que é considerado objeto de interesse para a conservação, que passou do monumento, como elemento destacado (natural ou edificado), aos conjuntos arquitectónicos e urbanos, centros e cidades históricas reconhecidos pelos seus valores estéticos e históricos – e, recentemente, aos patrimónios imateriais e à paisagem em diversas escalas territoriais, agregando outros valores rumo ao reconhecimento da diversidade cultural – cria novos problemas e, portanto, novos desafios à gestão.

Contudo, este amplo espectro de bens e significados, de culturas cada vez mais diversas, de um passado cada vez mais próximo num território cada vez mais extenso e sobreposto, não deve ser abordado e compreendido a partir de cada elemento isoladamente, tampouco a partir da simples junção de suas partes como tem sido a prática corrente. Aquilo que as ciências biológicas e exatas

postulam desde algum tempo a esta parte, nomeadamente a ecologia ou a física quântica, procurando uma visão sistémica e complexa, que supere o reducionismo e o excesso de positivismo, razão e cartesianismo hegemónicos, tem sido alvo de árduos debates e objeto de “construção”, também, nas ciências humanas e sociais.

No âmbito do património cultural, especificamente, há fortes indícios de que vivemos um momento de transição. O paradigma convencional, e ainda predominante, ancorado na noção de monumento e na ação de proteção pela via da classificação, tutela do Estado e restauro da materialidade, apresenta sintomas de desgaste e esgotamento. Revela-se insuficiente e não se adequa à diversidade cultural e de significados ou aos anseios, problemas e às necessidades (objetivas e subjetivas) da sociedade brasileira, bem como às próprias formulações conceptuais mais recentes.

Neste sentido, o conceito de paisagem cultural enquanto património reaparece objetivando a autonomia da capacidade de decisão conjunta, de pacto na gestão e chancela das paisagens culturais.

Apropriado da Geografia Humana, o termo “paisagem cultural”, cunhado por Carl Sauer em 1925, ganha novos contornos ao associar-se à noção de património na década de 1990, agregando ao conceito de património outros sentidos e, sobretudo, novas intenções. É essencial elucidar, desde já, que o adjetivo “cultural”, cujos significados trazem sempre polémica ao debate, cumpre diversas funções, contrapondo-se, paradoxalmente, às noções “clássicas” de paisagem e complementando-as. Em primeiro lugar, reforça a ideia de paisagem enquanto construção do homem, por ele percebida ou apropriada culturalmente, refutando, mas suplementando, a abordagem naturalista, que historicamente forjou a noção de “paisagem natural” vigente na geografia física e na filosofia clássica.

O conceito de paisagem cultural, no âmbito da geografia, parte de uma visão integradora entre a ação do homem e a natureza (RIBEIRO, 2007). Na esfera do património, esta visão integradora corresponde à unificação das dimensões cultural, natural, material e imaterial dos bens patrimoniais, no sentido da superação da fragmentação ainda praticada, congregando as várias tipologias, os vários objetos e valores desta crescente ampliação conceptual. O conceito holístico, integrador e relacional de paisagem cultural admite o constante movimento e as relações intrínsecas, inseparáveis, interdisciplinares e complementares entre concepções e abordagens de diversas áreas – da história, da arqueologia, da arte, da arquitetura, do urbanismo, da sociologia, da antropologia, da geografia, da etnografia, da ecologia, da biologia, do turismo, da ciência política – e as suas correspondências no território, nos objetos móveis, na edificação ou no espaço (urbano, rural ou natural). No âmbito da gestão, pressupõe a ação integrada do ordenamento do território com as políticas ambientais e sociais, sobretudo nas suas dimensões culturais, económicas e políticas. Neste sentido, procura conjugar a política de preservação patrimonial com o processo dinâmico de desenvolvimento da cultura, das sociedades e das cidades, assumindo como parte integrante do processo a incorporação da ideia de mudança, sem a impedir mas, antes, direccionando-a a favor da perpetuação do(s) património(s) e, portanto, da condução da acção na perspectiva da sustentabilidade.

A PAISAGEM CULTURAL COMO PATRIMÓNIO

O tema das paisagens culturais coloca-se, na actualidade, como uma forma inovadora de conceber a proteção e a gestão do património cultural. Em primeiro lugar, porque permite superar a dicotomia, até hoje presente na atuação dos organismos públicos da área da preservação patrimonial, no que diz respeito ao “tratamento” separado do património natural e do cultural, do património material e do imaterial, passando a entendê-los como um conjunto indivisível no qual os seus diferentes significados se articulam num todo vivo e dinâmico. Por outro lado, a forma como têm sido desenvolvidas as primeiras experiências na esfera pública patrimonial em território brasileiro, mostra outra faceta igualmente complexa na atuação em paisagens culturais: a compreensão de que a proteção e a gestão deste património devem ser feitas com a participação das populações residentes, mediante o seu envolvimento ativo e a promoção e valorização dos saberes locais.

A sua regulamentação é veiculada pela Portaria IPHAN 127/09, que apresenta a definição do conceito de paisagem cultural que passou a ser considerado no âmbito da aplicação da chancela, enumerando os meios de obtê-la e apontando a necessidade da monitorização.

A chancela estabeleceu o procedimento de aplicação prática do conceito de paisagem cultural que não sendo novo ou original, antes pelo contrário, já que tem vindo a ser amplamente discutido e estudado desde o final do século XIX, especialmente pela geografia, da qual se origina conceptualmente, e também no campo do património cultural, especialmente após a adoção do conceito pela UNESCO, em 1992, mas que ainda não se havia traduzido em instrumento de preservação e gestão do património cultural no Brasil (FIGUEIREDO; BATISTA, 2016).

A sua consecução é, contudo, tarefa difícil, tendo em vista a complexidade que envolve a seleção, caracterização, delimitação e, especialmente, a gestão dessas “porções peculiares do território brasileiro” que contêm as marcas da presença humana na sua interacção com a natureza, na procura de subsistência, mas também de beleza.

A inovação trazida por este instrumento, comparado com os demais mecanismos de preservação do património cultural brasileiro, reside no facto de não corresponder apenas a um ato declaratório, cujas atribuições de gestão recaem apenas sobre o órgão concedente, caso do IPHAN, mas em propôr, antecipadamente, mecanismos de preservação conjunta entre os diversos agentes cujas interfaces têm muito a dialogar de modo a reunir consensos e definir estratégias articuladas de gestão e conservação da paisagem cultural, objeto de classificação.

Pelo que, importa salientar que além de uma nova e importante ferramenta de reconhecimento e valorização do património cultural, a chancela da Paisagem Cultural Brasileira deve ser compreendida como instrumento de gestão territorial partilhada. A sua eficácia está baseada no estabelecimento de um pacto não só entre as entidades, públicas e privadas, mas principalmente na abertura do diálogo com a comunidade científica. Só essa gestão integrada do território selecionado assente na interação institucional, na concertação com a comunidade científica e a comunidade humana que o habita, e no cumprimento de pactuação por cada uma das partes envolvidas, conduzirá à

efetiva preservação das paisagens culturais. Até ao momento, é aqui que parece residir um dos pontos nevrálgicos de aplicação da chancela – a definição do diálogo, das acções e atribuições de cada um e de todos os envolvidos.

Ainda que o IPHAN tenha vindo a desenvolver uma *praxis* no âmbito da intervenção no que respeita às espacialidades, materialidades, e temporalidades do(s) património(s), como é o caso das cidades históricas e dos monumentos naturais, reconhecemos a falta de alguma experiência na elaboração conjunta ou coletiva de instruções e ações que promovam a proteção de uma classe patrimonial, questão que merece, no nosso entender, maiores atenções e melhores soluções.

TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS DAS PAISAGENS CULTURAIS NO BRASIL: APROXIMAÇÕES E PECULIARIDADES

Associada à conceção pluralista de paisagem questiona-se sobre qual a chancela a adotar no âmbito do processo da salvaguarda e valorização do património cultural. De acordo com o arquiteto e técnico do IPHAN, Carlos Eduardo Delphin, o tombamento não é o instrumento mais eficaz no âmbito daquele processo, justamente por entender que a chancela da paisagem cultural é restritiva, não se adequando à ideia de paisagem enquanto organismo vivo, em permanente evolução. Razão pela qual, na prática brasileira de salvaguarda do património se trabalha com o conceito de paisagem cultural, mas de uma maneira muito mais permissiva do que a indicada pela UNESCO. Diferentemente deste organismo internacional, a chancela brasileira aceita algumas intervenções. Esta mudança jurídica respeita as especificidades das diversas paisagens do Brasil opondo-se à sua simplificação e homogeneização. Considerando que cada paisagem dispõe de uma determinada vocação e forma de utilização, reconhece-se que há, a partir desta figura jurídica recente, uma certa permissividade em relação à intervenção na paisagem.

Por isso, o desígnio da “paisagem cultural” no quadro conceptual e normativo da UNESCO, é diferente da tutela do tombamento que impede qualquer transformação na paisagem, pois entende que a sua dinâmica mutante corresponde, exatamente, a um de seus aspetos e atributos mais intrínsecos. Nesta perspetiva, com este novo desenho jurídico, os protagonistas e atores de cada paisagem terão liberdade de atuar, de intervir, tendo apenas restrições quanto à forma de atuação.

A preocupação brasileira referente à figura jurídica de paisagem cultural toma corpo a partir da Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009, documento que estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira, aplicável a porções do território brasileiro. Apesar deste conceito ter sido fundamentado originalmente na Constituição de 1988, (artigo 216, parágrafo 1º) determinando que é ao poder público, em colaboração com a comunidade, que cabe promover e proteger o património cultural brasileiro, por meio de inventários, registos, vigilância, tombamento, desapropriação e “outras formas de acautelamento e preservação”, será a chancela de 2009 que se preocupará propositalmente com os “fenómenos contemporâneos de expansão urbana, globalização e massificação das paisagens urbanas e rurais colocando em risco contextos de vida e tradições locais em todo o planeta” (DELPHIM,

2007,p.8) tornando fundamental a valorização da relação harmoniosa e equilibrada entre o homem e a natureza, e o estímulo da dimensão afetiva da paisagem como chave cultural (BRASIL, 2009, p.11-18).

O referido autor destaca que tal rubrica implica, portanto, o estabelecimento de um pacto entre o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada, visando a gestão partilhada das porções do território nacional, assim reconhecidas. É este o significado que se pretende atribuir ao conceito de “paisagem cultural”, que juridicamente se poderá distanciar dos conceitos de “território” ou “espaço” mas com os quais se relaciona e articula profundamente.

Neste sentido, Zanirato (2014, p.14), nos seus estudos, desenvolve uma abordagem normativa jurídica internacional da proteção das paisagens que tem como resultado a adoção de medidas destinadas a converter lugares dotados de singulares paisagens em património da humanidade. A preservação da paisagem cultural a partir da normativa brasileira também é explorada por esta autora quando se refere ao empenho dos organismos de protecção patrimonial em definir uma normativa interna para a salvaguarda das suas paisagens que culminou com a assinatura, em 2009, da chancela da paisagem cultural brasileira como instrumento jurídico.

Outra questão relevante trazida para o debate está associada a uma ideia-chave do IPHAN que considera que as características de excecionalidade, exemplaridade e singularidade associadas à noção de paisagem cultural, constituem "a base para a diferenciação de um bem cultural patrimonializável de outro que não o é", sendo que tais características permitem a seleção das porções do território nacional passíveis de chancela, sob o risco de se dissolver o conceito e tornando o instrumento ineficaz com sérias e nefastas consequências (ZANIRATO, 2014, p.15).

No Brasil, incentivado pelos parágrafos da Constituição de 1988 que outorgam valor à conservação do património nacional (material e imaterial, edificado e natural), procura-se transformar uma cultura política que entenda o património não apenas como espólio de alguns, mas como herança de todos. Em relação a este entendimento, o IPHAN e os seus congéneres estaduais e municipais cientes de sua posição crucial na fundamentação, formulação e implementação de propostas para o património e as paisagens, consolidam-se como parceiros atentos na manutenção da chancela que a UNESCO atribui aos bens culturais brasileiros (CHRISTOFOLETTI, 2013, p.11-14).

O Brasil que conta com 55 “bens” oficialmente inscritos na Lista do Património Mundial, vem trabalhando para que, cada vez mais, outros exemplos representativos possam dilatar o conjunto de bens culturais aptos a receberem o selo diferenciador daquele organismo internacional.

Os caminhos percorridos pelo IPHAN e por organismos estaduais no que respeita à proteção da paisagem como património decorrem das dificuldades em estabelecer a proteção para esse tipo de bem. O último documento destinado a esse fim, considera que a chancela, na verdade, não é um instrumento de proteção e não tem as mesmas bases de proteção que o tombamento, pois não consegue impedir por meio de sanções ou restrições administrativas e/ou jurídicas as alterações da paisagem. Denota-se que “a proteção só ocorre caso a chancela seja antecedida, sustentada ou complementada

pelo tombamento, pelo registo e/ou por outras formas de proteção, incluindo os mecanismos disponíveis noutras esferas (instrumentos de proteção ambiental, de planeamento urbano, de fomento e outros)" (ZANIRATO, 2014, p. 17).

Para que a chancela seja eficaz no âmbito dos instrumentos de proteção e promoção do património há que pensar nos pactos de gestão, compatíveis entre o poder público e privado, a sociedade civil e os mais diversos agentes que atuam sobre o espaço, visando a gestão colaborativa e partilhada desses bens, na totalidade do território. Para tal prática, é necessário superar o sombreamento de competências das instituições e eliminar a existência de legislações conflituosas no mesmo território, mediante a definição clara de papéis e responsabilidades de cada um dos parceiros no seio de uma atuação co-participada (ZANIRATO, 2014, pp.20-21). Sem levar em consideração quer as estratégias de conservação que se sustentem numa consciencialização da importância do património no âmbito da sociedade civil, quer se as políticas patrimoniais brasileiras são frágeis o suficiente para se oporem aos processos de destruição do legado histórico, resta-nos tentar fazer com que a promoção e consolidação da consciência e da cultura patrimonial possa dar lugar a movimentos de conservação que impeçam os sucessivos processos substitutivos do ambiente construído.

Neste contexto, a educação é, sem dúvida, um instrumento valioso associando-se a ela a mudança de mentalidades tanto no que respeita à importância da manutenção de símbolos do passado que expressam as memórias e as histórias vividas, como à necessidade, premente, de preservação dos recursos naturais, pois eles são finitos e essenciais à sobrevivência do próprio homem. A educação converte-se, deste modo, no único meio capaz de capacitar as populações e seus representantes na participação ativa e coletiva no âmbito das discussões e decisões sobre os valores patrimonial e ambiental representativos da paisagem enquanto bem-comum, num cenário marcado por interesses conflitivos em prol do privado e não do público, como seria de supor. Mas se a dimensão do conflito lhes-é inerente, como também o é a própria democracia, os espaços de formulação de políticas onde a sociedade civil participa, são espaços marcados pelas contradições e tensões. Neste sentido, aprender a lidar com os conflitos e a situar-se de modo qualificado e representativo é o caminho esperado para contrapor aos interesses contrários as políticas de conservação patrimonial e ambiental (ZANIRATO, 2009, pp.13-16).

Se os usos sociais equivalem aos modos socialmente construídos para a participação da sociedade na identificação, conservação, estudo e difusão dos bens que configuram a sua identidade, a educação, visando a participação, efetiva-se no reconhecimento da pertença coletiva dos bens e nos esforços comuns para a sua conservação. O mesmo será dizer, que a representação e identificação com esses bens é um passo decisivo para a efetivação da proteção patrimonial. (ZANIRATO, 2009, p.21).

Neste cenário, podemos perceber algumas das dificuldades que se apresentam às ações capazes de contrariar a pressão urbanística sobre os espaços com políticas que favoreçam a incorporação da paisagem no planeamento urbano e territorial, e, deste modo, efetivar a aplicação de instrumentos como a catalogação, os planos especiais de conservação e gestão, os estudos de impacto

ambiental e patrimonial, etc., ou seja, a coordenação das políticas públicas dos diferentes atores e agentes envolvidos. Estas ações são imprescindíveis para colocar em prática a gestão partilhada do património e para garantir o acesso e o usufruto das paisagens culturais por parte das populações.

Do ponto de vista brasileiro, a chancela da Paisagem Cultural, instiga inúmeras reflexões quer sobre o(s) significado(s) do próprio conceito, quer no que respeita à sua operacionalidade. O Grupo de Coordenação da Paisagem Cultural do IPHAN, criada no mesmo ano, tem vindo a desenvolver, desde então, distintas proposições para a chancela com vista à consolidação do instrumento e sua aplicação prática. Nesta perspetiva, ação e reflexão constituem os dois lados de uma mesma moeda. Nem a Portaria IPHAN 187/2009 instituiu mecanismos, estratégias ou definições detalhadas sobre a aplicação da chancela, nem se está trabalhando aleatoriamente, sem fundamentos e reflexões mais profundas (CHRISTOFOLETTI, 2013). Por outro lado, há que ressaltar que os avanços são pouco satisfatórios.

A importância dada atualmente, dentro do próprio IPHAN, à política de preservação das paisagens culturais é diminuta face a outros âmbitos de intervenção, que têm sido prioritários e recebido mais recursos humanos e económico-financeiros: as cidades históricas, em função do estrondoso volume de apoios do Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PACCH); o património ferroviário, em virtude das obrigações legais quanto ao espólio da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anónima (RFFSA), também incluído no PACCH; ou o património imaterial, que embora com menos recursos, goza do lugar que conquistou depois de mais de duas décadas de luta.

Este quadro, leva-nos a considerar que a política nacional de preservação das paisagens culturais ainda se encontra em gestação, a partir destas experimentações iniciais. Vivemos agora a fase do “património cultural”, cuja principal conquista remete para a inclusão social via promoção da diversidade cultural, ainda que se esteja trabalhando de maneira fragmentada as dimensões materiais, imateriais e naturais do património tanto no que diz respeito às conceções, como às ações, visto que uma depende da outra para se realizar. Ainda estamos longe, como defendem alguns, de uma conceção integral e integradora da cultura e do património.

Pelo que há que trilhar o caminho, longo, construindo, desde o início, no âmbito das formulações académicas e das políticas públicas, ainda extremamente setorizadas, o rompimento das limitações que ainda amarram cada um ao seu ponto de vista e cada coisa ao seu lugar. No âmbito das outras instituições que têm jurisdição sobre o património tanto ao nível estadual, como municipal, sobretudo neste, que ainda não estão preparadas para a nova abordagem, desconhecendo algumas o próprio conceito. Pelo que urge, sensibilizando a classe política e envolver cada vez mais o cidadão para que não caminhem alheios, trilhando juntos na descoberta e apropriação do conceito e de uma *praxis* rumo à sustentabilidade sócio-cultural.

A trajetória do IPHAN no século XX revela movimentos de ampliação da atuação regional da instituição que, por um lado, mostra grande preocupação com a descentralização das suas ações com o

intuito de tornar a instituição federal mais presente, mas, por outro, centralizadora das decisões e da gestão quanto ao património nacional reconhecido.

Por isso, neste momento de amadurecimento institucional, onde a chancela da paisagem cultural figura como instrumento actualizado de preservação do património cultural, inserida num contexto de ampliação da ação do IPHAN no território nacional, de revisão metodológica e conceptual, e de inovação técnica e instrumental, busca-se o estabelecimento de entendimentos – dados a partir de experiências concretas – e de uma estratégia de atuação para o futuro.

No atual momento, em que assistimos à globalização e homogeneização das culturas, é fundamental que possamos defender e valorizar contextos de vida singulares que se traduzam na relação harmoniosa e equilibrada entre o homem e a natureza e, consequentemente, em maior qualidade de vida. Pelo que, estabelecidos os limites da porção territorial a proteger e definida a abordagem a adotar, para cada caso, é vital perceber qual será a eficácia da chancela.

Neste momento, importa mais uma vez referir que a chancela não é um instrumento de proteção como o tombamento. Sobre a porção do território classificado como paisagem cultural não recairão sanções ou restrições administrativas e/ou jurídicas que impeçam a sua transformação. A chancela da Paisagem Cultural Brasileira considera o carácter dinâmico da cultura e da ação humana sobre o território, admitindo as transformações inerentes ao desenvolvimento económico e social sustentável, e valoriza a motivação responsável pela preservação do património. E, por isso, a grande inovação da chancela da Paisagem Cultural Brasileira é a possibilidade de se trabalhar de forma conjugada com manifestações culturais dinâmicas, de diversas naturezas, tangíveis e intangíveis, e com forte correlação com o território sobre as quais incidem. A tomada de decisões, porém, dependerá muito mais de cada realidade do que de uma matriz pré-definida de causa e consequência.

Dessa forma, ou aceitamos a relevância da aplicação, gestão e acompanhamento das ações desta chancela jurídica, ou a possibilidade da chancela se tornar inócua será grande, visto que de acordo com os Artigos 15º e 17º da Portaria IPHAN 127/2009, desaparecidos os fatores que motivaram o reconhecimento daquela porção peculiar do território como Paisagem Cultural Brasileira, a chancela poderá ser cancelada num prazo máximo de dez anos (CHRISTOFOLETTI, 2013, p.22).

Portanto, a exemplo do edifício jurídico italiano no que concerne às questões relativas à gestão e preservação das paisagens, normatizado a partir do *Codice dei beni culturale e del paesaggio* oriundo do Decreto-Lei de 22 de janeiro de 2000, em cujo cerne, associa inextricavelmente povo e território, o conjunto jurisprudencial brasileiro deve destacar-se pelo seu arrojo e dinamicidade, conferindo à chancela de proteção da paisagem cultural um de seus exemplos mais bem acabados, elegendo, tal como o seu congénere italiano, as comunidades e o território como elemento indissolúvel e indissociável.

Apesar de tudo e por essas razões, ainda há muito a percorrer nessa caminhada para que a proteção e preservação da paisagem se converta num tema privilegiado das políticas públicas.

DESAFIOS NO REDESENHO E GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Face ao exposto, poderemos afirmar que o cenário atual, não sendo diferente do panorama traçado, reafirma a ação centralizadora do IPHAN e a consequente ingerência e arbitrariedade na consideração e tratamento da chancela da paisagem cultural.

Esta situação pode ser constatada uma vez que o conceito de paisagem cultural já estava tão arraigado às discussões do IPHAN que a sua prática elucidava uma determinada realidade. Inclusive, já em 2007, quando a primeira etapa de tombamentos ocorre para os bens relacionados com a imigração em Santa Catarina, o reconhecimento dos núcleos rurais de Testo Alto e Rio da Luz como paisagem cultural foi cogitado por não haver, na altura, um instrumento específico para este fim, tendo o processo sido adiado, e o tombamento ter permanecido, apenas, ao nível federal. Em pesquisas documentais realizadas recentemente, encontrou-se um recurso jurídico contra o IPHAN que contesta esse tombamento. Em linhas gerais o documento diz:

...no referido processo administrativo se tentou assemelhar os conceitos e a partir de um procedimento, travestir uma finalidade inicialmente declarada para se chegar a resultado diverso do que se propunha, seja relativamente aos meios para se atingir o conceito de “chancela da paisagem cultural” mediante o instituto do tombamento, seja pela total inexistência de base legal (LEI) para justificar, validar e reconhecer o procedimento como válido e eficaz, capaz de produzir algum efeito jurídico.

E finaliza destacando:

...na conclusão deste procedimento administrativo, a publicidade dada a ele parte de uma falácia, qual seja, a de que se trata do primeiro caso no Brasil de “chancela da paisagem cultural”, porém o IPHAN implementou seu conceito de “Paisagem Cultural” sem observar a lei e tampouco seus próprios atos normativos, e não bastasse este fato, vem sustentando e impondo restrições e condicionantes de todas as naturezas para as comunidades. Com base nesta falácia interpretativa, originada não se sabe por quem e nem porquê, o IPHAN passou a considerar os Núcleos tombados e inclusive editou a Portaria 69 de 22 de fevereiro de 2013, onde a mesma pretende de forma absolutamente ilegal, se sobrepor ao Plano Diretor do Município, e a outras Leis Federais, tais como a de parcelamento do solo urbano e de incorporações, estabelecendo uma violação ao direito de propriedade de todos aqueles que ali vivem ou exercem atividade produtiva, inclusive mediante sanções administrativas, civis e penais.

Tal situação demonstra, ainda, diversas e importantes fragilidades na efetiva proteção do legado histórico e cultural. O distanciamento e a falta de diálogo com a comunidade científica (Universidades), em conjunto com a pouca familiaridade do IPHAN relativamente ao novo instrumento jurídico, mas também a ausência, por parte da Portaria 127/2009, da exposição dos documentos necessários para a solicitação da chancela, bem como do conteúdo que deve ser abordado pelo plano de gestão sugerido por ela, demonstra tais dificuldades. Tanto é verdade, que em Novembro de 2015, tivemos a oportunidade de ir ao IPHAN em Brasília com o objetivo de entrevistar Mônica Medeiros Mongeli, coordenadora do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM) que alegando ter sido convocada para reuniões fora de Brasília, acabou por em última instância não nos receber, remetendo-nos para uma técnica do referido Departamento que em conversas muito

superficiais nos entregou um documento alegando que o mesmo continha todas as explicações sobre a chancela da paisagem cultural.

Trata-se do Memorando 384 de 19 de Julho de 2015 sobre a eliminação do serviço “Estabelecer a chancela da Paisagem Cultural Brasileira” da Carta de Serviços ao Cidadão, onde o IPHAN, recuou e congelou, pelo menos por enquanto, as solicitações de novos Dossiês. Tal situação, não resolve os problemas, tendo um efeito contrário, protela-os e afasta, ainda mais, a comunidade científica das discussões sobre paisagem cultural. Há que destacar e reforçar, mais uma vez, que de entre outros desafios estão, além da gestão partilhada, precisamente na adesão de Estados e municípios, os procedimentos internos ao próprio IPHAN quanto à superação do sombreamento de competências e de legislações conflituosas no mesmo território.

Num evento realizado recentemente no Museu Paulistano, em 20 de Maio de 2016, cujo tema de discussão incidiu sobre a chancela da paisagem cultural, ocorreu intenso debate entre os presentes e a mesa representada pelos investigadores Dalmo Vieira Filho e Maria Regina Weissheimer, no que diz respeito aos caminhos e descaminhos do IPHAN em relação ao estabelecimento e procedimento da aplicação prática do conceito. O debate aprofundou-se e as principais ideias verteram-se no polémico memorando publicado pelo IPHAN, citado anteriormente. Observa-se que uma das questões que mais preocupam os pesquisadores tem sido a gestão. Para os estudiosos, essa nova dimensão, tão complexa e ampla, e que envolve, múltiplos e por vezes conflituosos interesses e atores, exige por parte do IPHAN, medidas urgentes na reestruturação dos processos de tomada de decisão e processamento das informações a partir de um diálogo constante, incluindo também as universidades, nas diversas áreas de conhecimento. Não obstante, representa uma alternativa promissora diante dos desafios colocados pelo conceito, especialmente no que toca à necessária interdisciplinaridade como base para a construção de políticas públicas participativas e com incidência no território. Iniciativas como estas tendem a aprofundar o debate sobre a gestão do património cultural, de modo ampliado, e, ao mesmo tempo, reconhecer as limitações do campo do património para a condução dos trabalhos, implicando articulação, (re) definição de papéis e construção de novas estratégias para a ação conservacionista, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Considerando que a Portaria 127/2009 rege e estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira exigindo o estabelecimento de pactos de gestão partilhada envolvendo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada, porque é que o próprio IPHAN insiste na omissão desse pacto e aposta nas suas ações centralizadoras? É, com efeito, necessário um pacto concertado que poderá ser integrado no Plano de Gestão e ser acordado entre as diversas entidades, órgãos e agentes públicos e privados envolvidos. Os instrumentos legais vigentes que tratam do património cultural e natural, individual e separadamente, não contemplam integralmente o conjunto de fatores implícitos nas paisagens culturais.

Para além das questões já discutidas, cabe ainda outra reflexão baseada na recente publicação no site do IPHAN. Trata-se da missão que levou os “seus técnicos”, em Junho de 2016, a Espanha,

numa visita de estudo com o objetivo de ampliarem os seus conhecimentos no que respeita à aplicação, desenvolvimento e gestão do Guia da Paisagem aplicado naquele país a sítios arqueológicos, parques naturais e centros históricos, declarados Património da Humanidade. Espera-se que muito em breve, o IPHAN possa organizar iniciativas e sessões de esclarecimento de modo a partilhar, com todos os interessados, as experiências e competências ali adquiridas, e abrir o tão esperado diálogo com todos os envolvidos, ampliando, partilhando e integrando saberes e conhecimentos obtidos na Europa.

A falta de clareza, o descompasso que se verifica não pode e não deve seguir adiante, pois a atual situação encontra-se insustentável, desde a publicação do Memorando, firmemente estabelecida no âmbito do IPHAN, cujas estruturas administrativas, divididas e desarticuladas, se regem de forma análoga a um regimento que comanda os cavaleiros, por um lado, e outro que comanda os cavalos, por outro lado. Insistimos nas críticas ao IPHAN, justamente para apontar a inexistência daquilo que Leff (2012, p.77) denomina de ética da outridade, referindo-se à ética que funciona no respeito e valorização dos saberes académicos, uma ética que não deve prescindir do olhar, da escuta e da troca com os saberes “não consabidos”, simplesmente porque, onde menos se espera, há uma percepção, há um pensamento, há o que dizer, há sentimentos, há necessidades e desejos, há significações e conhecimento, enfim, há um ser humano e uma sociedade, complexos, mesmo quando aparentemente simples.

A partir destes apontamentos, cremos que o problema se torna mais perceptível identificando-se que alguma compreensão está faltando, que alguma coisa deveria ser feita em termos conceptuais e jurídicos, mas que lamentavelmente adquire, aos olhos dos que deveriam resolvê-los, uma verdadeira repugnância intelectual, talvez pela complexidade vislumbrada, talvez pelo receio de abalar as estruturas da cultural patrimonial brasileira, representadas única e exclusivamente pelo IPHAN. Estas questões tendem a comprometer a eficácia da chancela da Paisagem Cultural como instrumento de gestão e conservação do património, causando insegurança e dúvidas ou incertezas quanto à sua legitimidade.

O PLANEAMENTO URBANO E A CONSERVAÇÃO INTEGRADA DO PATRIMÓNIO

A prática da preservação de centros históricos urbanos mostra-nos que o tombamento, embora cumprindo o seu papel na atribuição de valor, é um instrumento insuficiente face às necessidades de conservação sustentável do património compreendido como paisagem cultural. Tal abordagem considera essencial a interdisciplinaridade pressupondo a articulação dos distintos aspetos e dimensões do património antes enfocados isoladamente, bem como a ação integrada do planeamento e gestão urbana e territorial com as políticas ambientais e sociais, sobretudo nas suas dimensões culturais e económicas.

Nesta perspectiva, a preocupação maior está em conjugar as políticas de preservação patrimonial e paisagística com o processo dinâmico de desenvolvimento das cidades, o que implica não o congelamento, mas antes a mudança, direccionando-a rumo ao desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, a estratégia que se revela mais adequada quer ao controlo e orientação das mudanças considerando o desenvolvimento urbano que permite a harmonização a longo prazo da Natureza, dos bens culturais e das comunidades humanas, quer às atualizações necessárias à conservação integrada do património, baseia-se na utilização de instrumentos do planeamento e desenho urbano orientados para a paisagem. Não se trata apenas da prática do planeamento territorial de base ambiental, mas, sobretudo, de sua articulação com o planeamento das atividades socioeconómicas e culturais a serem desenvolvidas em contextos urbanos identitários integrados em áreas de conservação da mata atlântica, dos mangais ou de recarga dos aquíferos.

Face a estas preocupações, o poder local deverá preocupar-se em legislar sobre a Zona Especial de Interesse Patrimonial (ZEIP) enquanto instrumento que tem vindo a ser considerado inovador pelo Ministério das Cidades e pelo IPHAN, exatamente por articular o planeamento urbano com as diretrizes de preservação e gestão da paisagem cultural e demais políticas públicas setoriais.

Conforme exigência do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), o processo de elaboração do projeto de lei deve ocorrer de forma participativa, por meio da Comissão das ZEIP, com representação das comunidades locais e representantes dos organismos de preservação do património aos níveis nacional, estadual e municipal, dos Conselhos Municipais de Política Urbana, de Universidades e Ordens ou Associações profissionais. Assim, aquelas Comissões garantem a participação ativa e qualificada dos moradores, que recebem competências especiais para o processo.

Os técnicos superiores das autarquias, não devem, na maioria dos casos, terem assento em Comissões deste tipo, cabendo-lhes antes o papel de autores ou formuladores de estudos técnicos e moderador nos debates. A abordagem à paisagem cultural aplicada às localidades que solicitam a chancela deverá visar a realidade territorial e a condição paisagística local, integrando seminários, encontros e reuniões a realizar no âmbito do processo participativo, via Comissão das ZEIP.

Inicialmente aquela Lei Federal pactua conceitos referentes à preservação, conservação, restauro, reparação, manutenção, actualização tecnológica e adaptação (Art. 5º), diferenciando estas terminologias e propondo uma hierarquização dos diversos tipos de intervenção no património edificado, procurando a desburocratização dos processos de aprovação nos distintos Organismos ligados à preservação patrimonial e a partilha de papéis entre as instituições gestoras, institucionalizando uma prática já corrente entre os municípios e as três entidades de gestão e conservação do património.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito das considerações finais não é encerrar, tampouco o de concluir ou sistematizar a comprovação do que foi discutido. A reflexão permanecerá em aberto, até que outra investigação,

apoiada noutro conjunto de evidências ou teorias, refute ou aponte ausências, falhas e virtudes. A dúvida fora, para Descartes, a grande evidência da sua existência, e o seu grande legado consiste exactamente na certeza, talvez única, de que duvidamos e, assim, questionamos e pensamos.

À luz dessa discussão podemos inferir algumas certezas e convicções, desafios, entre outros a integração transdisciplinar, a conservação integrada e a gestão sustentável.

Na esfera do património, diversos autores brasileiros têm apontando para a necessidade da aproximação e integração disciplinar, da construção de uma inter ou transdisciplinaridade, fundamentais à ação preservacionista. Nenhuma disciplina tem condições de assumir sozinha a totalidade e complexidade inerentes à esfera patrimonial ou as discussões sobre a preservação cultural, ou ainda a formação de profissionais para atuarem nesta área. Contudo, a importância da contribuição de cada disciplina neste universo inter e multidisciplinar é, justamente, o que cada campo disciplinar ou área do saber põe em diálogo graças à sua singularidade.

Aponta-se para uma integração que não deve significar a homogeneização da própria cultura, mas a interação como chave cognitiva, analítica e interpretativa. Uma integração que parte de um levantamento técnico-multidisciplinar de informações e que constrói a interdisciplinaridade enquanto soma e relação entre os diversos olhares, caminhando rumo à transdisciplinaridade. Esta, visa a organização do conhecimento, articulando elementos que passam entre, além e através das disciplinas parcelares. Falamos de uma busca de atitude empática de abertura ao outro e ao seu conhecimento, ancorada numa ética da outridade e num processo de diálogo de saberes que envolve, sobretudo, a inclusão dos saberes empíricos.

Intrinsecamente ligado à integração transdisciplinar está a ética da outridade. Isto significa que a postura, a atitude em relação ao outro devem-se abrir ao respeito, à escuta e a uma relação que não se funda na destruição das identidades, mas dialogicamente se altera do indivíduo ao coletivo no processo de construção conjunta de novas percepções, sentidos, posições, conhecimento e, conseqüentemente, identidades. O outro, que possivelmente virá, é um outro coletivo, até porque carregamos connosco inúmeras identidades, algumas conscientes, conhecidas e outras não, que poderão ser despertadas no processo de interação com os outros.

A gestão sustentável fundamenta-se num sistema ancorado no tripé: compartilhamento, integração e participação, compreendendo a partilha como relação interinstitucional vertical com articulação entre as instituições de património nos três níveis de governo (central, estadual e local), bem como interinstitucional horizontal, com articulação entre setores de um mesmo nível de governo; a integração interdisciplinar como promotora da transversalidade temática desde a conceção e identificação do património (valores, significados) à simbiose dos instrumentos de gestão; e uma participação que se pretende cidadã, isto é, que se estenda para além do “notório-saber” técnico-académico e da classe política no que respeita a direitos e deveres quanto ao património cultural, exercendo, enfim, aquilo que se designa por cidadania.

A articulação com o planeamento e a gestão urbana é condição substancial e fundante do

território como sistema. O património abordado na perspectiva da paisagem cultural, retoma, amplia e coloca novas questões ao debate acerca da conservação integrada do património em contexto urbano e metropolitano. Não nos referimos apenas aos centros históricos ou à cidade compacta, mas à cidade-região, à metrópole, considerando o património rural ou industrial, o património arqueológico ou natural, o património imaterial e qualquer outro tipo ou denominação que surja. Falamos de um modelo de planeamento e ordenamento territorial que tome, definitivamente, a cultura como um dos elementos norteadores da leitura e gestão das cidades e regiões, da cultura como tema, do património como objeto e da conservação integrada como objectivo, constituindo um trinómio importante para pensar o território e a paisagem, seja à escala do bairro, da cidade, da região ou do país; para pensar o planeamento, o desenvolvimento e a sustentabilidade, relacionando-as, evidentemente, articulando-as com as demais demandas da política urbana e territorial.

O que se constata no complexo, sistémico e relacional âmbito do património é que ele se foi estruturando sobre diversas dicotomias. Há sempre percepções e lógicas, que constituíram bipolaridades elementares: uma no plano das ideais, associado à teoria e outra no plano da acção, associado à prática. Uma na esfera pessoal e outra na colectiva: o privado e o público. Uma em busca da proteção e outra da preservação: a tutela e a fruição social. Uma visando o objeto e o fragmento: o monumento e outra, o objecto e o todo: a paisagem cultural. Entre outros aspetos que foram separados, mas estão unidos, que se complementam mas que se contrapõem, numa unidade que, paradoxalmente, não dispensa estas dualidades e considera a possibilidade de inúmeras relações e simbioses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009. *Estabelece a Chancela da Paisagem Cultural*. Diário Oficial da União. Brasília: 2009. Seção 1, p. 17.
- BRASIL. IPHAN- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. DEPAM. *Paisagem Cultural*. Brasília: 2009.
- BRASIL. IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Roteiros Nacionais de Imigração* - Santa Catarina: Preservação do Patrimônio Cultural. - Florianópolis, SC: IPHAN / 11ª Superintendência Regional, 2008.
- CHRISTOFOLETTI, Rodrigo. *Paisagens culturais em transformação*. XXVII Simpósio Nacional de História; Conhecimento histórico e diálogo social. UFRG, Natal Rio Grande do Norte, 2013. ISBN 978-85-98711-11-9
- DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. *Considerações sobre intervenções em paisagens protegidas por seu excepcional valor*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2007. Parecer técnico.
- FIGUEIREDO, Lauro C.; BATISTA, Desidério. O conceito de Paisagem Cultural e os novos desafios de Conservação do Património: contributo para o debate em Portugal e no Brasil. *Revista O Ideário Patrimonial*. Instituto Politécnico de Tomar, 2016, Nº6, p.39-65, ISSN 2183-1394 (no prelo).
- RIBEIRO, Rafael. W. *Paisagem cultural e patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007. ISBN 978-85-7334-054-9.
- SAUER, Carl O. A morfologia da paisagem. In: CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. (orgs.). *Paisagem, tempo e cultura*. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 1998 [1925], p.12-74. ISBN

9788575110706.

SAUER, Carl. O. Foreword to historical geography. In: LEIGHLY, J (ed.). *Land and life. A selection from the writings of Carl Otwin Sauer*. Berkeley, Los Angeles: University of California Express, 1963 [1941], p. 351-379. ISSN 0013-0095.

STAUB, Everton Balsimelli. A problemática da Legalidade no denominado “Tombamento” do Rio da Luz (Jaraguá do Sul) e Testo Alto (Pomerode), Chancela da Paisagem Cultural e Outras Reflexões. Acesso 18 Dez 2014. <<http://advocaciaimobiliariaebs.jusbrasil.com.br/artigos/145965719/a-problematica-da-legalidade-no-denominado-tombamento-do-rio-da-luz-jaragua-do-sul-e-testo-alto-pomerode>>

ZANIRATO, Sílvia. H. Usos sociais do patrimônio cultural e natural. *Revista Patrimônio e Memória* (UNESP), v. 5, p. 1-16, Presidente Prudente/SP, 2009. ISSN: 1808-1967.

ZANIRATO, Sílvia. H. O lugar da Paisagem Cultural no Patrimônio. In: FIGUEIREDO, Lauro. C., PIMENTA, Margareth. C. A. (Orgs.) *Lugares, Patrimônio, Memória e Paisagens*. Editora da UFSC, Florianópolis, 2014, p.293-316. ISBN: 10:8532807011.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTE E ÁGUA/ESGOTO E REDEFINIÇÕES NO TERRITÓRIO DA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO

KLEIMAN, Mauro

(Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional-Universidade Federal do Rio de Janeiro,
kleiman@ippur.ufrj.br)

[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.06](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.06)

Palavras-chave: “Território”, “Infraestrutura”, “Transporte”, “Água/Esgoto”, “Metrópole do Rio de Janeiro”

Objetivos da apresentação

O trabalho tem por objetivo fazer uma reflexão sobre o conjunto de políticas públicas de infraestrutura de circulação-transportes e de habitação populares para prover água e esgoto em favelas, tanto no que diz respeito às suas funções específicas, quanto ao seu impacto em redefinições do território da metrópole do Rio de Janeiro.

Resumo

O *modus operandi* do Estado brasileiro caracteriza-se por uma lógica setorial, com cada política territorial sendo tratada em separado, não se percebendo uma coordenação intragovernamental nem objetivos e ações que sejam processados intersetorialmente. Nesse sentido, este trabalho, apesar de apontar que políticas públicas de infraestrutura que estão sendo implementadas na metrópole do Rio de Janeiro continuem a seguir a característica dessa lógica, propõe-se a refletir sobre as possíveis articulações entre as infraestruturas de transportes e de suporte à habitação popular como um conjunto de elementos que traduz uma intenção de redefinição de seu território, além de pensar sobre seu papel e lugar nas suas especificidades. Essas duas políticas foram escolhidas por melhor representarem as intenções de alteração no domínio privado popular, remetendo os habitantes ao interior das casas por provê-las de água/esgoto, combinado com a intenção de remetê-los para o domínio público com novas opções de deslocamentos.

No tocante aos transportes, notam-se mudanças nos seus modais na metrópole. Embora nela estejam presentes todos os modais -o automotivo, o ferroviário, o aquaviário e o ciclovitário-, eles apresentam graves problemas de articulação e integração entre eles, além de questões operacionais e de gestão e qualidade, afetando, principalmente, a grande massa da população de menor renda, que deles mais dependem para seus movimentos rotineiros. Apesar de se observar um conjunto de iniciativas de reordenação das formas e meios de deslocamento na metrópole do Rio de Janeiro -como com a implantação do *Bus Rapid Transport*-BRT, do *Bus Rapid System*-BRS, do Veículo Leve sobre Trilhos- VLT, da expansão do metrô, e com certas melhorias nos trens, barcas e ciclovias-, não se

percebem medidas plenas em busca de articulação entre os modais (esses entendidos, em geral, como estanques) nem um pensamento e ações visando articulá-los com a estrutura do território e um planejamento integrado.

Os deslocamentos não são pensados em rede, constituindo-se corredores-canaís de tráfego com baixa integração e fortes constrangimentos, sem compreender ou perceber a característica de um território disperso em atividades diferentes e muito estendido no espaço (Kleiman, 2014; Gravin e Marvin, 2001). Por outro lado, obras de infraestrutura de água e esgoto têm sido realizadas em favelas e instigam a reflexão sobre sua efetividade social. Analisamos que as intervenções feitas nas favelas promovem acesso à água/esgoto apenas à parcela das moradias, mesmo assim com problemas de operação e manutenção, criando “ilhas” de semiurbanização e consubstanciando uma desigualdade entre os pobres, num conjunto no qual permanece a precariedade do serviço e mesmo a persistência do não-acesso (Kleiman, 2015).

Assim sendo, entendemos que as ações de políticas públicas de transporte e as de água e esgoto para favelas mantêm um território desequilibrado sem equidade social, com importantes constrangimentos para a população de baixa renda em seus deslocamentos, na mobilidade urbana e na articulação com redes-serviços básicos à vida urbana. Dessa forma, persiste a necessidade de inserção na esfera pública para se prover de serviços, com redefinições de infraestrutura incompletas configurando um território semiurbanizado.

INFRAESTRUTURA E TERRITÓRIO

Durante largo período (e até hoje), a infraestrutura tem tido sua compreensão restrita à de um objeto técnico e suas funções econômicas. Essa compreensão parte de um enfoque das transformações e desenvolvimentos tecnológicos das técnicas de engenharia que permitem o funcionamento das infraestruturas e da compartimentação advinda da especialização funcional do território, fragmentado em áreas de especificidades de usos e atividades. Esse enfoque tem conduzido ao entendimento das infraestruturas como objetos estanques, isolados entre si, e, assim, justapostos uns sobre os outros e canalizados para cumprir obrigações exclusivas em relação a áreas com funções e usos pré-determinados.

Contudo, a incorporação de variáveis espaciais, temporais, topológicas, cinéticas, adaptativas e socioculturais tem transformado o conceito, traspassando sua natureza meramente técnica (obrigatória mas não suficiente) e possibilitando a construção de uma outra natureza como objeto sociotécnico, o que demarca um rompimento de sua configuração compartimentada por uma ideia de nexos e interações entre infraestrutura e território. Seria, assim, a infraestrutura o objeto integrador da técnica com a dimensão social-cultural e suas implicações na configuração territorial, como: 1) tem processos articulados em redes e interdependentes; 2) propicia relações sociais com seus processos normativos, suas determinações comportamentais e sociabilidades diversas; 3) tem natureza de elemento estruturante como parte da cooperação urbana –base da economia capitalista; e 4) tem

natureza multi e interescalar, além de intersetorial. Isso possibilita, então, a superação do enfoque restrito à técnica, inserindo a infraestrutura na sua relação com o território em suas várias escalas e escopos socioculturais.

Elementos materiais incorporados ao solo, as redes de infraestrutura são um dos elementos de interface fundamentais para potencializar acumulação ao possibilitar e realizar a integração entre unidades produtivas e consumo, moradia e trabalho, permitindo processos de solidarização de pessoas, serviços e aparatos urbanos. Configuram-se, pois, como elemento estruturador dos vários fluxos do território e, como tal, da sua própria produção, organização e redes territoriais: trata-se de mais que um instrumento de ordem “técnica” ou isolado da formação socioespacial em que se dá, de um processo de produção do espaço socialmente construído através de sua articulação em redes, imersas e constituintes de relações sociais especificadas por sua distribuição espacial. Tem um papel, portanto, mais que “técnico” na estruturação das cidades. É, afinal, um elemento estruturante para ordenação e desenvolvimento do território, um instrumento sociotécnico, com uma engenharia de função social, o que põe em relação física e simbólica o território, solidarizando-o. Pode ser considerado como equipamento social de solidarização urbana. Existe, assim sendo, um nexu obrigatório com a função das infraestruturas de prestação de serviços, sem o que seriam apenas um fato da engenharia.

Não basta, no entanto, ter o suporte físico, mas um fluxo, fluidos ou sinais internos de matéria e distribuir esses fluxos pelo território sob a forma de serviços. As redes de infraestrutura têm, assim, um princípio: são uma maneira de organização que relaciona possibilidades técnicas com o atendimento de um território, compondo um conceito de “redes-serviços”. Isso significa uma estrutura com dois movimentos simultâneos de igual valor: redes organizadas e prestação de serviços, que são a materialização das relações das redes de maneira interdependente.

Assim, utilizamos a abordagem que entende o papel da infraestrutura na estruturação das cidades (Graham e Marvin, 2001) e invoca sua pertinência como equipamento de solidarização urbana por meio de prestação de serviços (Dupuy, 1985; Amar, 1987), o que permite sua análise vis-à-vis as classes sociais, assinalando-se sua efetividade, com reflexão sobre a relação entre redes de infraestrutura, território e organização social (Piolle, 1990-91). A importância das políticas públicas de infraestrutura urbana deriva do seu papel de produtor de base material da cidade. A urbanização é um processo no qual se investe capital e trabalho para conferir condições de uso ao espaço urbano, que se expressam por meio dos serviços públicos e infraestruturas urbanas. O ambiente construído, nesse sentido, deve ser tratado não como uma estrutura física suporte de processos sociais, mas com elemento integrante desses processos. A infraestrutura urbana trata-se, assim sendo, de um elemento importante de produção da cidade, apresentando, a nosso ver, um caráter duplo e simultâneo: é parte básica dos processos de reestruturação do capital produtivo, ou seja, de criação ou manutenção continuada das condições reais de acumulação capitalista; e atende primordialmente às necessidades de potencializar acumulação, em parte, mínima, conferindo condições gerais para a reprodução da Força de Trabalho, na medida das necessidades do capital. Por outro lado, potencializa os interesses voltados

para a acumulação urbana, sendo suporte da quantidade de edificações e expansão da cidade que lhe permitam diferenciar o espaço, aliado aos complementos básicos de habitação sem os quais ela não cumpre a sua função de moradia.

As redes de infraestrutura articulam os elementos urbanos impondo-lhes certa hierarquia, o que determina, assim, diferenciações no espaço urbano. Isso significa que, em sua contribuição para a transformação e (re)produção do espaço, as redes não apenas estabelecem ligações, mas diferenciam, (re)organizam, (re)estruturam e (re)hierarquizam o espaço urbano, sendo, portanto, tanto relacionais como organizacionais, na medida que são hierarquizantes. As características relacionadas e organizacionais são a capacidade de criar território urbanizado – pela existência ou ausência de infraestrutura – e de diferenciar o espaço, função também da existência de infraestrutura e, ainda, de suas condições e dos serviços que as tornam disponíveis.

As redes propiciam a criação de um território urbano, uma vez que, produzindo a base material da cidade, conferem-lhe condições de uso e habilidade, por meio do relacionamento da variável técnica (com suas diferentes possibilidades), e atendimento social, por meio de prestação de serviços urbanos de água, esgoto, gás, eletricidade... A palavra-chave das redes trata-se de conexidade, pois ela coloca em relação os diferentes elementos do espaço urbano, como moradia, comércio e fábricas. Entretanto, não os coloca como meros meios técnicos de ligação física para acesso e uso dos serviços, mas como relação organizada, de elementos socioculturais e artificiais, sendo que, quanto maiores forem o número e a qualidade de seus “nós” (propriedade de nodalidade), maiores as possibilidades de articulações, interações e conexões.

Essa ligação dos elementos, não se dá, contudo, de maneira estanque, um a um, e sim de forma ubíqua, numa relação múltipla, simultânea, independentemente de sua localização, forma ou grandeza, e de fronteiras administrativas, políticas e urbanísticas, traspassando-as. Opera de forma instantânea, sem intervalo de tempo, necessitando de que os fluxos se deem por trânsitos rápidos e sem ruptura de maneira homogênea. As redes devem ter também conectividade para que, quando houverem tais rupturas ou bloqueios, haja caminhos alternativos. Elas devem ter adaptabilidade, seja no tempo, enquanto regulada com diferentes escalas temporais, seja no espaço, por extensão e/ou diversificação.

Tratados de forma estanque, tanto internamente como intersetorialmente, desde sua concepção como projeto até sua implantação, operação, manutenção e gestão pelos diferentes níveis de governo responsáveis setorialmente por cada qual, as políticas públicas de transporte e água e esgoto (tratadas nesta comunicação) são conduzidas ao espaço urbano-metropolitano, sem se perceber ou compreender as relações que estabelecem, suas interações e seu papel na redefinição do território. Não se percebe que essas redes, como as demais, incluem em sua dinâmica interconexões no tempo e no espaço, pois supõem transições entre redes mais simples e mais complexas; entre aquelas cristalizadas (estáveis) e as necessidades e ações para sua transformação e readequação ao papel de atendimento de um território. Quando esse se transforma, carrega a necessidade de mudanças nas redes já estabelecidas ou a formação de novas, devendo, assim, ser moldáveis, móveis, maleáveis, deformáveis e adaptáveis a

diferentes e novas situações. Elas são sempre tidas como “inacabadas” para esposar as variações do espaço e as mudanças que se seguem no tempo. Ainda, não supõem que transporte e água/esgoto inter-reagem. Apresentam porosidades entre si pois a fronteira entre exterior e interior, entre público e privado se reduzem e se imbricam, por exemplo, quando a água parte do domínio público e adentra ao privado, na moradia, e as pessoas para sair do privado ao público necessitam de transportes que depois lhe possibilitam voltar ao privado. E interação, principalmente, na medida em que as redes de infraestrutura trabalham com pontos e linhas. Uma pluralidade de pontos-lugar fixos, construídos e não abstratos, mas eivados de espessura sociocultural e econômica, como a moradia para a qual água/esgoto é essencial para ser um lar. O rompimento deste ponto inercial pode tecer ligações/relações entre os lugares por meio de junções entre os pontos, através de linhas, numa pluralidade de ramificações e caminhos base para os transportes, possibilitando as ligações/relações.

No Rio de Janeiro, que está sofrendo grandes transformações em seu território, esses elementos conceituais conduzem a reflexões com a implantação do que podemos compreender como uma forma de intervenção pública de infraestrutura, envolvendo os deslocamentos em geral e o provimento de água e coleta de esgotos em favelas, o que busca redefinir seus papéis e lugares nos movimentos no território e alterações na moradia, mormente as populares.

Os diferentes modais de transportes coletivos, como meios de deslocamento e o abastecimento de água e coleta de esgoto por redes na metrópole do Rio de Janeiro, apresentam graves problemas de efetividade social e qualidade, afetando, principalmente, a grande massa da população de menor renda, que deles dependem para seus movimentos rotineiros obrigatórios e desejados e para o provimento regular de água e coleta de esgoto, principalmente nas favelas, caso que ainda examinaremos mais especificamente neste trabalho.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE E ÁGUA/ESGOTO NO RIO DE JANEIRO

Tanto em transporte como em água/esgoto, inúmeras ações podem ser percebidas no Rio de Janeiro, seja no âmbito intra-urbano, seja no metropolitano. As ações em transporte envolvem modificações na rede viária com novas tipologias de vias e padrão do desenho dos deslocamentos no modal automotivo -automóveis, ônibus, motos, vans. Trata-se, portanto, de uma ratificação da política de deslocamentos por meio do modal automotivo, ainda que sob novas formas, como explicitaremos adiante. Mas, em simultâneo, observa-se um relativo retorno a deslocamentos por política de modal ferroviário, à busca de um território sobre trilhos com melhorias na extensa rede pré-existente de trens suburbanos-metropolitanos, esse de âmbito urbano espraiado da área de expansão de camadas de alta renda a oeste da cidade até a borda da periferia; e ao Veículo Leve sobre Trilhos, esse servindo ao centro histórico. Em água/esgoto, notam-se ações macroestruturais com nova adutora de água para área de periferia, de moradia predominante da camada popular, no âmbito metropolitano (a Baixada Fluminense, contraposta por ação para área de renda mais alta na Barra da Tijuca, essa conjugada à necessidade de apoio logístico ao centro das atividades das Olimpíadas parte ali localizada); ações

macroestruturais de coleta e tratamento de esgoto (prometidas e, só em parte muito menor, executadas), e microlocalizadas de abastecimento de água/esgoto, sobre as quais, como já citamos, focaremos naquelas que implicaram em ter como alvo as favelas.

Políticas de transporte

Embora na metrópole estejam presentes todos os modais (o automotivo, de automóveis particulares, ônibus, vans, táxis e moto-táxis; o ferroviário, de trens, metrô e VLT; o aquaviário, de barcas; e o cicloviário), na política de transportes, esses meios de deslocamento apresentam graves problemas de articulação e integração entre si, pelos fatos de que o automotivo é de competência a nível de governo municipal e os ferroviários e aquaviários são afeitos ao nível estadual, salvo o VLT e as ciclovias, que foram atribuídos ao município. Além disso, há questões operacionais e de gestão e qualidade, afetando, principalmente, a grande massa da população de menor renda, que deles dependem para seus movimentos rotineiros obrigatórios e desejados.

Apesar de se observar um conjunto de iniciativas de reordenação das formas e meios de deslocamento na metrópole do Rio de Janeiro -com a implantação de BRT, BRS e VLT, a expansão do Metrô e as melhorias em trens, barcas e ciclovias -, não se percebem medidas plenas de busca de articulação entre os níveis de governo aos quais estão afeitos, nem entre os modais, entendidos, em geral, como estanques, e muito menos pensamentos ou ações visando a articulá-los com a estrutura do território e o entendimento deste como uma região metropolitana, objetivando a um planejamento integrado. Também não são encontradas ações de monitoramento e avaliação de desempenho e qualidade. Nesse sentido, tem-se um momento interessante para pensar a problemática no seu contexto mais amplo, contribuindo para reflexões de mudanças no modelo atual, ao visar os movimentos no território no conjunto integrado das atividades socioeconômicas, com foco nos constrangimentos passados pela camada de baixa renda ao se deslocar.

O modelo de política de transportes e mobilidade das cidades brasileiras tem, na metrópole do Rio de Janeiro, um caso exemplar por suas principais características: a) continua a privilegiar os deslocamentos através do modal automotivo, com base em viagens individualizadas em automóveis e motos particulares, e viagens coletivas atomizadas em milhares de veículos: ônibus, vans, kombis e moto-táxis, com reconhecida baixa qualidade e capacidade de monitoramento, em detrimento do transporte coletivo de alta densidade (de massa) do modal ferroviário, como trens, metrô e VLT, que subsistem sem atender à demanda, também com baixa qualidade e monitoramento; b) separa políticas, projetos e ações por diferentes e não articulados níveis de governo; c) ainda guarda como premissa a ideia de viagens com um só propósito em determinados horários fixos, como pela manhã e pela tarde, dentro do pensamento pendular, e centra-se no problema dos congestionamentos e na previsão de nível futuro deles, sem compreender e perceber que a dispersão das áreas de moradia da população, de emprego, comércio, serviços, atividades educacionais e de saúde, além das de lazer e esporte, conduz a uma multiplicidade de deslocamentos em diferentes horários. Essa multiplicidade se conjuga no

fenômeno, na metrópole em questão, da permanência de importância de seu centro histórico como núcleo de fortes atividades, combinado com a nova dispersão para importantes sub-centros: a direção oeste, com vasta área de camadas de mais alta renda; a direção norte, da periferia popular; a direção leste, que combina cidades de alta renda com cidades de grande população de renda baixa; a direção dos antigos Subúrbios do Rio; e, por fim, a direção leste para Niterói -São Gonçalo (Kleiman,2008).

Para os deslocamentos por ônibus, pode-se apontar uma política de ajustes tanto na configuração da forma de concessão do serviço a empresas privadas, como nas maneiras de seus movimentos e velocidades de deslocamentos e na relação com demais veículos automotores. Algumas medidas e ações são importantes para a melhoria deste tipo de transporte. A primeira medida a se assinalar na concessão do serviço de transporte trata-se da licitação das linhas de ônibus, em setembro de 2010, pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que conduziu a uma concentração obrigatória das inúmeras empresas antes existentes (121 empresas) em apenas quatro Consórcios. Isso representa uma forma de oligopólio para o sistema, sob a alegação de que seria mais fácil organizá-lo no trato com menor número de empresários que com centenas.

A essa medida conjugou-se a implantação de Faixas Exclusivas (BRS) para ônibus, controladas por um sistema de radares, primeiro em avenidas da Zona Sul, estendendo-se, posteriormente, também ao Centro e à Zona Norte, a fim de possibilitar maior fluidez dos veículos e redução dos tempos de viagem, das frotas e das paradas. Busca-se impor aos Consórcios reduzir a frota em que existiria superposição de linhas e o número de veículos nas zonas Sul e Centro, além de ampliar a frota na zona Oeste, onde o serviço é muito restrito e, pelo crescimento demográfico e de atividades, a demanda é maior. Nas primeiras experiências observadas, de fato verifica-se redução do tempo de viagens, mas também é possível apontar para problemas de congestionamento e aumento do tempo de viagem para os veículos automotores particulares, pela redução do número de suas faixas de rolamento. A segunda ação trata-se da criação de Corredores Expressos de Ônibus (BRT), ainda em fase de implantação, tendo, até o momento, duas linhas implantadas, a TransOeste e a Transcarioca; e duas em obras, a Transolímpica e a TransBrasil. Essas têm como base a ideia de faixas segregadas, ou seja, separadas da circulação dos demais veículos automotores por barreiras físicas, com cruzamentos em níveis diferenciados, paradas no mesmo nível dos veículos, compra antecipada do bilhete fora do ônibus, veículos biarticulados para transporte de maior número de passageiros, maior espaço entre paradas, além de articulações nestas paradas com linhas de ônibus circulares e com linhas do modal ferroviário, mas cuja efetividade não tem se mostrado plena (Kleiman, 2015,2016).

A partir de 1996, inicia-se, também o transporte coletivo de passageiros por meio de veículos comerciais leves de pequeno porte (vans e kombis). Inicialmente, essa modalidade de transporte automotivo surgiu por iniciativas individuais -a cada veículo, um dono -e não era atividade nem legalizada nem regulada. Os itinerários e paradas eram informais e resolvidos pelos donos dos veículos, que, em seguida, passam a se agrupar em associações ou cooperativas, a maior parte de maneira forçada por grupos paramilitares, as milícias, ou ligados aos grupos de tráfico de drogas.

Posteriormente, no primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes, entre 2008 e 2012, houve ação de legalização do serviço, com demarcação de áreas de atuação explicitadas no território, itinerários e paradas fixas, embora os “vencedores” da licitação feita aparentemente continuem a ser os mesmos grupos ligados a atividades ilícitas, e parte permaneça clandestina, principalmente na área periférica da metrópole, onde o controle do serviço é do nível de governo estadual.

A frota desse tipo de veículo apresenta crescimento muito forte: já são 11.000 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo que a metade é clandestina, e chega a 40.000 veículos no Estado do Rio. Este tipo de veículo já é responsável pelo deslocamento de número muito expressivo de passageiros (1.600.000 passageiros/dia na metrópole do Rio, representando entre 18% e 24% do total). Aponte-se, ainda, o fenômeno dos moto-táxis, também iniciativas individuais não legalizadas que foram, em seguida, grupadas por comandos ligados a atividades ilícitas (milícias e tráfico de drogas).

Recentemente, em junho de 2016, a Prefeitura do Rio de Janeiro legalizou a atividade obrigando os moto-taxistas a se organizar em cooperativas ou associações e a fazer serviços de ligação da cidade oficial com áreas informais, como as favelas, e a ter paradas fixas, embora, igualmente, se reúnam em coletivos por meio de grupos ilícitos. Os moto-táxis fazem viagens articulando centros de bairro a áreas populares, com estrutura de becos e vielas, onde outro tipo de veículo não entraria (Kleiman 2014). Já as vans e kombis prestam-se à função de elo funcional articulador da metrópole difusa com seu Centro e sub-centros, servindo para a circulação de intralocalidades, seja entre os loteamentos populares ou condomínios fechados de alta renda e o comércio. Assim, mesmo com os BRTs, possivelmente persistirão porque servem para atender a ruas internas de bairros no tráfego local, como as inter-localidades do “corredor” de cidades que tem se formado ao longo das rodovias (BR 040; BR 124, BR 116, BR 101, entre outras). Assumem, dessa forma, a característica da morfologia difusa do território, dos mercados de trabalho informais e dos polos de comércio, lazer e serviços. Servem os veículos leves, com qualidades de serviço diferenciado, às camadas de menor e de maior renda. Para os de maior renda, o serviço é feito em trajetos diretos (sem paradas intermediárias) entre os condomínios e os centros dos municípios, ou direto a shoppings, ao Centro da metrópole; para os de baixa renda, os trajetos têm inúmeras e informais paradas e, em geral, ligam os bairros pobres ou favelas aos centros das cidades periféricas.

Na metrópole do Rio, a baixa oferta de novos meios de transporte público acarretou no maior congestionamento das redes viárias. Surgiram, então, como explicitamos acima, políticas-tentativas de viabilização do aumento da velocidade dos ônibus urbanos existentes, algumas delas implementadas há tempos no Rio de Janeiro, tais como vias seletivas para ônibus nos horários de pico, e outras em fase de implementação na cidade (como o BRT – *Bus Rapid Transit*, ou Trânsito Rápido por Ônibus, que conta com vias segregadas permanentemente e sistema de acesso controlado por estações de embarque e desembarque); expansão do Metrô, ainda que como linha única; melhorias nos Trens, ainda que quase totalmente insuficientes para atender quantitativa e qualitativamente à demanda;

melhorias nas Barcas; e implantação do VLT. Todas essas ações, porém, não conseguem envolver de pleno a problemática do que fazer com o veículo automóvel que se mantém como um dos mais importantes meios de deslocamentos.

A política para os automóveis particulares não acompanhou, nem de longe, sua expansão geométrica do número de veículos e uso. De 1970 a 2000, a frota de automóveis particulares cresceu seis vezes (passou de 350.000 veículos para mais de 2.000.000) com índice de motorização na cidade do Rio de Janeiro de 3,56 habitantes/veículo. Em 1960, esse nível era de 23,4 hab./veículo, sendo que os mais recentes dados sobre número de automóveis particulares já apontam, em 2015, para quase 3 milhões destes veículos na metrópole (Fetranspor, 2003-2016). Para fazer face a este fenômeno, optou-se por dois discursos: o primeiro de viés marcado pela ideia “anti-carro” e o segundo, por ações contrárias a esse discurso, com obras viárias, mas procurando “amortecê-las” mantendo o discurso “anti-carro”.

O primeiro viés trabalha com uma política punitiva ao uso do veículo com, entre outros: a) estacionamentos nas vias públicas, tendo redução do número de vagas e aumento do preço para sua utilização, além de redução do tempo de uso com maior rotatividade (existe a proposta de licitação de estacionamentos por meio de cobrança e controle informatizado, mas isso ainda não foi implantado); b) criação de pedágio para circulação no centro da metrópole (ainda não implantado); c) vias expressas urbanas “pedagiadas”, isso já implantado em duas vias, com valores elevados cobrados na ida e na volta: R\$ 5,90 cada vez que se passa numa praça de pedágio urbano, o que dá, ao dia, a soma de R\$11,80, logo, quem é obrigado a passar diariamente pelo local gastará aproximadamente R\$267,80 por mês; d) aumento do número de ruas e avenidas com controle de velocidade por radares, com diferentes limites numa mesma via, sem sinalização clara ao motorista sobre a localização e a alteração repentina desse, o que tem resultado em enorme volume de multas (prática denominada até de “indústria das multas”); e) ruas exclusivas a pedestres ou prioritárias a estes e a faixas de ciclistas com velocidade regulada ao máximo de 30km/h; f) aumento impressionante e sem base factível do número de semáforos pelas vias, impedindo a fluidez do tráfego como ideia para “desencorajar” o uso do veículo; g) controle de tráfego por restrições ao uso da rede viária na sua característica de rede “aberta” (ao contrário da rede ferroviária, que mantém deslocamentos numa via “fechada”, os deslocamentos viários, por natureza, deveriam ser flexíveis como seu veículo e autônomos na escolha de caminhos), com indução ao tráfego restrito a “corredores” fechados, ou seja, há uma canalização dos fluxos para apenas algumas vias, o que conduz a inevitáveis “congestionamentos”.

Ao lado desses elementos de ações restritivas, conduz-se a uma política regressiva: quem possui recursos, as camadas ricas, continuou a usar o carro, pois os custos impostos para este uso serão compensados pela menor concorrência com veículos de quem tem constrangimentos de renda para enfrentá-los. Para efeito de marketing, apoiado por parte da sociedade, mantém-se a ideia do banimento do veículo automóvel, reforçada por meio de entrevistas com o Prefeito, técnicos e “especialistas” e editoriais na grande mídia, sem reconhecer, conhecer ou perceber seu papel

persistente no atual modo de vida, na economia, na cultura etc. O segundo viés da política para os automóveis tem sido a realização de obras de grande porte para a criação do que denominamos acima de “corredores” de canalização do tráfego: vias expressas ou semiexpressas, contando com viadutos, extensos túneis urbanos; vias expressas subterrâneas, entre outros.

Políticas de Água/Esgoto nas Favelas

Com relação às políticas públicas de água e esgoto para as favelas, o Estado brasileiro praticou o que denominamos uma “não política”, isentando-se da implantação de serviços básicos sob a alegação de serem áreas de ocupação e construção ilegais. Por vezes, no máximo, fez-se presente em ações pontuais e parciais, como na “política da bica d’água”, fazendo ações de cunho clientelista em momentos eleitorais. Assim, destaca-se a ausência, o não provimento de tais serviços básicos à moradia ou o mal provimento com uma configuração lenta, descontínua, sem manutenção e com problemas de operação que deixaram uma legião de “sem serviços” e/ou “mal-servidos”.

Tendo em vista este quadro, foram os próprios moradores das favelas que, inicialmente, e por pelo menos sete décadas, configuraram uma “política” para provimento de água e descarte de esgoto, em formas individuais ou coletivas. Essa “política” popular consistiu em táticas e práticas cotidianas. Táticas como ações de desvio de uso de dispositivos oficiais ou não, de ruptura com as normas legais, e práticas cotidianas no espaço, da moradia ao espaço público, como rotina de ações, numa porosidade intermitente entre estes, e no tempo e na repetição de gestos e microações nem sempre iguais ou regradas.

As soluções individualizadas, no caso da água, são aquelas que os moradores fazem e/ou utilizam por si próprios, como poços, bombas manuais e cisternas para guardar água de chuva, além das alternativas de pegar de rios, fontes públicas ou bicas fora do domicílio; e de pegar em algum vizinho, com auxílio de latas, garrafas pet e outras. No caso do esgoto, as soluções consistem em lançá-lo para fora das casas em valas abertas (“valas-negras”) ou recolher os excrementos em sacos plásticos e os atirar pelas janelas.

Outra modalidade de solução individualizada, muito comum, trata-se da tática de ligação clandestina fazendo-se uma conexão na canalização oficial mais próxima. É o conhecido “gato”, presente onde quer que se encontre a população pobre. Cada qual furando para conectar-se à canalização oficial, relacionam-se um a um: por vezes, um “gato” ramifica-se em vários canos para cada casa, numa superposição de tubulações de plástico, na maior parte dos casos, colocados às rés do chão, sujeito à água misturar-se com o esgoto que corre a céu aberto, com resíduos de lixo e urina de animais (principalmente de ratos). Também existe, em menor proporção, a ligação individual do vaso sanitário (se os tem em casa) à rede de águas pluviais por canos plásticos, no que se denomina de “espeto”.

Já as táticas e práticas cotidianas coletivas são fruto da ausência do Estado em combinação com formas de conscientização das necessidades que ultrapassam interesses individuais e suas práticas

decorrentes. Diante da ausência do Estado, à semelhança da autoconstrução da moradia, as camadas populares terão igualmente o sobre-trabalho de autoconstruírem sua infraestrutura de água e esgoto. Essas ações coletivas configuram redes alternativas de formato “arbóreo”: fazem um furo na rede oficial de água mais próxima e dele lançam, por ramificações, até cada moradia participante do processo. Para o esgoto, igualmente existe esta solução e configuração, mas em muito menor escala.

Somente a partir de 1995 que se passa a formular e aplicar uma política pública que pretende implantar, de forma abrangente e sistemática, redes de água e esgoto nas comunidades populares. A proposta possibilitaria a existência de serviços urbanos básicos, propiciando a oportunidade de uma equidade social incluindo os habitantes das favelas na cidade oficial/legal.

Esta política busca um desenho de um padrão uniforme de infraestrutura de água e esgoto para as favelas, em comum com a cidade oficial/legal, sem tomar em conta a “política” popular configurada em décadas que explicitamos e seus efeitos numa cultura e modo de vida próprios. Igualmente, não se supõe que existam diferenças intra e interfavelas. Nesse sentido, as infraestruturas implantadas contêm normas técnicas oficiais, são de porte hiperdimensionado, com obras de grande porte e sofisticação técnica que implicam altos custos, sendo de natureza macro-estrutural; uma aplicação caso a caso (não se trata de programa geral de saneamento de favelas) que responde a determinada situação dada emergencialmente, englobando nova organização urbanística e, por vezes, nova tipologia de moradia, o que exige, principalmente, medidas administrativas, normas, regulamentos, regras compartilhadas e taxaço dos serviços, tudo antes inexistente nas favelas. Dessa forma, poderíamos pensar nas redes e serviços de água e esgoto como objeto que coloca a necessidade da população de redefinir rotinas, gestos, ações e condutas que sejam próprias do mundo urbanizado.

As favelas, então, receberiam componentes que possibilitariam, de fato, a configuração de verdadeiras redes de água e esgoto. Estes elementos estão sendo executados. A primeira questão que se coloca é que, dados os atrasos, inconclusões, instalações apenas de engenharia civil e falta de partes do que seriam as redes, o cumprimento da efetividade social dos serviços ainda não se fez sentir, ou apenas se fez pontual e parcialmente.

Nas áreas onde a prática cotidiana era de pegar água de poço, bombeá-la na rua ou fazer a ligação clandestina, e criou-se a expectativa de ter abastecimento canalizado com água tratada, a decepção é muito intensa de ver obras de engenharia prontas, mas onde, por exemplo, a água não chega às moradias por conta da inexistência de rede de distribuição para as casas. Em áreas onde conseguiu-se concluir as obras, a vida diária mudou: alteram-se as temporalidades, os ritmos, rompem-se as repetições da obrigatória saída da esfera privada para inserção na pública em busca do líquido. Mas, como não existe completude plena, registram os moradores problemas de frequência – a água não entra diretamente –, de insuficiência de volume para as necessidades familiares diárias, além de muitos problemas de variação de pressão. Apareceram, também, indicações de problemas na qualidade biológica da água. Ainda, constata-se um “descasamento” entre as obras de água e esgoto: em algumas favelas, foram feitas (ainda que algumas obras apenas parcialmente) obras de esgoto e não as de água,

em outras as de água e não as de esgoto; em outros casos, faz-se a pavimentação e drenagem das ruas, mas não a rede de esgoto, ou pavimentam-se as ruas mas não se faz a rede de águas pluviais.

No que concerne mais especificamente ao esgoto, observam-se obras paradas ou inconclusas. Onde se construiu rede de coleta domiciliar, o sistema aplicado, ao invés de ser o separador absoluto, como determinado no projeto, acabou sendo o unitário que junta água de chuva com esgoto. Essa “solução” provoca problemas de entupimentos, vazamentos e retorno de esgoto às casas, pois os canos do esgoto foram dimensionados para o sistema separador. Apesar de terem sido executados mecanismos de inspeção e limpeza, o sistema unitário não dá conta do volume de água de chuva somado ao de esgoto. Onde a rede coletora atendeu ao especificado no projeto, o cotidiano modificou-se, pois eliminou-se o mal cheiro, a impossibilidade de sair à rua etc. Entretanto, existe o problema do destino do esgoto estar sendo a rede pluvial mais próxima, por ausência da obra do tronco coletor que levaria o fluxo para uma estação de tratamento que não previa esse tipo de fluxo e matéria.

Outro ponto assinalado é que, onde foram feitas as obras, existem problemas de manutenção e operação das redes: vazamentos na rede água, rompimentos e entupimentos na rede de esgoto que demoram muito a serem consertados ou não o são. Apesar da implantação de redes oficiais, muitas vezes, os bairros no entorno das favelas têm ausência ou precariedade de funcionamento das redes (notadamente a de esgoto). Por outro lado, o efetivo funcionamento das redes construídas mostra problemas de operação, pois a Cia. Estadual não quer assumir a rede feita pela prefeitura, ou, se faz a ligação, não faz a manutenção, o que impede a efetividade plena dos serviços. Persistem, assim, alguns problemas de pressão, com variação ao longo do dia, não atingindo homogeneamente todas as casas.

Ainda se verificam manobras para levar água de uma parte a outra, e aponta-se, também, para abastecimento irregular (por exemplo, é comum a água entrar duas vezes por semana em vez de diariamente, ou faltar água uma vez ao mês por uma semana). A questão de manutenção mostra-se difícil, com os entupimentos na rede de esgoto que extravasam em vários pontos e a demora no tempo para consertos, ou até inexistência de consertos sob alegação das empresas de serem “áreas de risco”. Os moradores, observando a situação, procuram, muitas vezes, resolvê-la com um retorno à “política” alternativa, vazando a tubulação ou lançando, de novo, o esgoto a céu aberto, uma vez que, nas favelas (principalmente nas de maior porte), só se atendem a uma parte dos domicílios. A implantação de “dispositivos” de infraestrutura de água e esgoto nas favelas e o quadro encontrado a partir dessa ação permite uma reflexão sobre os impactos na vida e as práticas cotidianas, implica a redefinição das fronteiras entre público e privado, mas aponta para um “descasamento” entre a cultura e os hábitos das comunidades e técnicas implantadas, normatizadas e regularizadas.

A política de água e esgoto para baixa renda de fato introduz um elemento de novidade no processo de urbanização brasileira, procurando, singularmente, dotar de água e esgoto áreas de camadas populares por meio de uma política pública. Contudo, por mais que essas obras venham para trazer melhorias na urbanização e no acesso a serviços básicos, as mudanças ainda não atendem plenamente aos moradores. Os serviços prestados são intermitentes e as intervenções para dotar de

infraestrutura e habitabilidade as favelas têm implicado alterações nas práticas cotidianas de seus moradores, pois se alteram sociabilidades, condições e noções de higiene e privacidade, assim como mudanças de comportamento em face da nova infraestrutura e organização urbanística/arquitetônica.

REDEFINIÇÕES NO TERRITÓRIO E EQUIDADE SOCIAL COMO FUTURO DESEJADO PARA A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO: MOVIMENTOS E DESAFIOS

As políticas de transporte e de água/esgoto para favelas têm implicado em redefinições no território da metrópole do Rio de Janeiro em várias dimensões, como as de natureza topológica e morfológica, as de configuração e/ou consolidação de sub-centros e novas territorialidades e aquelas que têm modificado espaços ou domínios públicos e privados e suas múltiplas relações. É sobre este último aspecto que fazemos uma análise e buscamos apontar a um futuro desejado que tenha como alvo a equidade social no Rio de Janeiro.

Embora o Estado brasileiro utilize como *modus operandi* a separação das políticas territoriais (assim como para todas as demais políticas públicas econômicas e sociais) entre si, no interior de cada qual, quando se analisa seus propósitos e efeitos, pensamos que essas políticas articulam-se na busca e em ações para modificar espaços públicos e privados, com a intenção de uma separá-los mais nitidamente. Elas também se articulam em relações que possam engendrar, ou não, entre si, ou seja, a possibilidade de passagens e/ou porosidades entre um e outro, desde que claro esteja para agentes econômicos e atores sociais a separação entre público e privado.

Importa, pois, pensar que, enquanto a política de transportes busca oferecer as possibilidades para sair da moradia e se movimentar no território, retirando os indivíduos do espaço privado e lançando-lhes no público como necessidade fundamental, dada a separação definitiva entre local de moradia e trabalho, a política de água/esgoto para as favelas trabalha para conduzir as pessoas ao interior de suas casas, embora num lugar onde a mistura entre público e privado persiste ou se mantém difusa. Esses locais configuram-se como diferenciados da cidade oficial/legal, onde essa separação já ocorreu.

As duas políticas- transportes e água/esgoto para favelas- são as que concorrem de maneira mais importante para as mais recentes alterações no território da metrópole do Rio de Janeiro. O Capital, desde a virada do século XIX para o XX, no decorrer deste e nas primeiras décadas do século XXI, não cessa de fazer movimentos de reestruturação do território: derruba partes, as reconfigura, depois volta a desmontar as mesmas ou outras partes, para em seguida remontá-las e/ou reconfigurá-las novamente, como se nunca considerasse o novo ordenamento obtido como suficiente, capaz plenamente de lhe oferecer as bases para novos e mais elevados patamares de acumulação. E são importantes as reestruturações neste processo porque existe, de um lado, a necessidade diária e permanente de circulação de bens, serviços e força de trabalho numa metrópole de 12 milhões de habitantes, e, de outro lado, na moradia popular, a necessidade de provê-la de infraestrutura básica à vida e ao modo de vida urbano, para mudar sua função de mero “teto”, abrigo rudimentar, passando-se

a um lugar onde não se precise sair diariamente de casa na busca da água e do descarte do esgoto. A morfologia dessa metrópole combina um núcleo com formas de urbanização em espraiamento, filamentos, polos e limites territoriais difusos configurando uma cidade região, com intensidades/multiplicidades de atividades e convivência de métodos de produção fordista com o flexível, tudo isso para fazer com que os 1.250.000 habitantes das favelas (que são as áreas de maior crescimento demográfico e topológico da metrópole, seja no núcleo, nas suas periferias ou nos lugares per-urbanos) sejam incorporados ao mercado capitalista, para que o Estado possa ali adentrar a fim de manejar ou remanejar estes lugares diferenciados do restante da cidade -sem o que o Capital parece não conseguir levar adiante suas ações de reestruturação do território.

A política de transportes tem buscado a reafirmação do modal automotivo como forma privilegiada de deslocamento, mas tem redefinido suas diferentes modalidades e as canalizado para “corredores exclusivos”, procurando, assim, aumentar as velocidades e a capacidade de transporte da força de trabalho. Essa reafirmação do modal automotivo, porém, tem se combinado com um retorno a investimentos e ações no modal ferroviário (trens, metrô e VLT), a reconhecer que, sem o transporte de alta capacidade, de “massa”, as atividades e a intensidade dos movimentos não se dão de forma a atender à economia e à nitidez da separação entre o privado e o público. Contudo, apesar de determinada melhoria relativa nas possibilidades de deslocamentos em geral, persistem problemas de integração intra e intermodal, tanto em termos tarifários como operacionais, o que tem efeito especialmente sobre as camadas populares, dependentes dos transportes coletivos para seus movimentos.

Tendo em vista essas características básicas sobre as políticas de transporte, torna-se necessário analisar determinados pontos e reflexões sobre o quadro encontrado e possíveis caminhos para mudanças no sentido de um futuro desejado com equidade social de mobilidade, o que apresentamos sinteticamente, como se segue: a) Os indivíduos do grupo social com maior renda conseguem, ainda que com constrangimentos, alcançar um leque mais amplo de atividades socioeconômicas e equipamentos coletivos, seja porque têm capacidade de renda para localizar-se mais próximo a atividades e equipamentos, seja porque possuem os meios e veículos próprios para tal, ou porque têm como localizar-se nos eixos dos principais modais de transporte, enquanto a maioria da população deve ser indagada sobre como ou quais possibilidades possuem para resolver suas demandas de movimentos obrigatórios cotidianos ou desejados. Isso considerando que a organização territorial da metrópole do Rio está baseada na combinação dos fenômenos de dispersão-centralização -novas centralidades em sub-centros, o que implica, para a grande massa de menor renda, no aumento de distâncias e tempos de viagens com má qualidade em transportes coletivos com baixo grau de conexidade. Esse contexto demonstra a necessidade de pensar de maneira integrada à política de transportes, e essa com a de planejamento do território e de uso e ocupação do solo, procurando incorporar a grande massa da população às mais amplas e melhores possibilidades de acessibilidade às atividades das quais precisam ou querem participar. Inverte-se o foco da política de transportes,

atualmente mais voltada e restrita aos fatores da economia, para a dimensão social dos movimentos de deslocamentos, que não são configurados apenas individualmente, mas partem de configuração social ampla e dependente de uma teia de redes de trabalho, família, amizades, necessidades educacionais e de saúde, entre outros. A política atual de transportes presume rotina e comportamento de viagens previsíveis com foco em deslocamentos diários pendulares em dois horários fixos, em detrimento da percepção da existência de um nível de variabilidade diária e diferentes padrões de viagens, incluindo até mesmo atividades não laborais e diversificadas por faixa etária, o que supõe um padrão de viagens cotidianas múltiplas; b) A atomização da legislação e dos órgãos de controle e gestão, em geral voltados a atender os interesses das camadas de maior renda, deve pensar em superar os obstáculos à configuração real de um organismo de planejamento e gestão metropolitanos para os transportes já existentes como figura da administração pública, mas não concretizado, articulado e inserido num planejamento do território também no mesmo âmbito metropolitano. Seria interessante se existisse o direito de demanda e participação, nas esferas consultivas e decisórias, dos interesses da maioria da população de menor renda para um novo modelo de transportes, de modo a atender com qualidade às necessidades de viagens obrigatórias rotineiras e as que desejem acessar para lazer, no sentido da percepção de deslocamentos múltiplos, atendendo, principalmente à população das regiões mais distantes das suas atividades socioeconômicas e dos equipamentos coletivos; c) Em vez de pensar em separado os diferentes modais de transporte ou a busca de restrições a seus usos, deve-se inseri-los no território como rede que interligue todas as atividades, possibilitando igualdade de acesso às diferentes camadas sociais, com prioridade para de baixa renda, através do modelo de intermodalidade com melhor qualidade do sistema de transporte coletivo de massa, tomando em conta a estrutura urbanística dada da metrópole do Rio; d) Sair do foco restrito de ações pontuais para viabilizar os deslocamentos aos pontos de atividades laborais, comércio, serviços e eventos, para pensar na multiplicidade de pontos de destinos obrigatórios e de desejos da metrópole como um todo. No primeiro foco, o que vai se buscar resolver são congestionamentos pontuais, liberando pistas para a passagem de alguns tipos de deslocamento e para determinadas áreas e classes sociais, restringindo-os ao todo. No segundo, vai-se buscar ampliar e melhorar os deslocamentos e enfocar a questão dos transportes para a população de baixa renda através do enfoque da mobilidade como recurso social fundamental ligado à necessidade e à cidadania plena. Nesse sentido, pensamos existirem heterogeneidades entre os pobres do Rio quanto a sua localização espacial na metrópole e ao quadro socioeconômico e identitário, o que deve ser levado em consideração na busca de um futuro mais equânime, com uma diferença básica entre o que pode denominar pobres urbanos e pobres periféricos/periurbanos. Para os primeiros, os meios de transporte até existem, mas as necessidades de maiores deslocamentos podem também ser menores quanto mais estiverem localizados próximos aos equipamentos coletivos e às atividades laborais, escolares, comerciais, de serviços e lazer. Vale destacar, também, diferenças no conjunto de pobres urbanos da cidade do Rio de Janeiro (localizados nos Subúrbios e na zona Oeste “pobre”: Realengo, Bangu, Campo Grande e Santa Cruz), que têm

constrangimentos para deslocamento face aos pobres localizados no Centro, na Zona Sul e em parte da Zona Norte. Mas, para os pobres periféricos/periurbanos, embora existam meios de transporte de massa como trem e metrô (por transbordo), a maioria dos deslocamentos são feitos de forma atomizada por uma miríade de ônibus e vans -estas, agora, em parte apenas como alimentadoras dos ônibus-, com muito mais importantes dificuldades e constrangimentos para deslocamentos. A existência de transportes de alta capacidade esbarra na sua baixa qualidade material, operacional, de manutenção e de articulação com a demanda real e os problemas gravíssimos de acessibilidade física e de integrações intra e intermodais.

A questão principal que se coloca para resolução é sobre se as necessidades das camadas populares de se deslocar a grandes distâncias e longos tempos de viagens para seus locais de atividades no núcleo da metrópole do Rio e seus sub-centros estariam se fazendo através de qual grau de mobilidade custosa ou com dificuldades e constrangimentos, até a um extremo de uma mobilidade penalizada na possibilidade de não poder se deslocar.

Já na política de água/esgoto para as favelas, chamam a atenção, inicialmente, as diferenças na morfologia das moradias e sua organização interna, nos tempos de “antes” e “depois” da implantação destes dispositivos de água e esgoto. No “antes”, as moradias são autoconstruções de morfologia do improvisado, em geral muito precárias, compostas de materiais provenientes de “desvio de uso” daquilo que tenha sido refugado na cidade formal. No tempo do “depois” das intervenções urbanísticas e de infraestrutura, as moradias que se mantêm como improvisadas, mas com acesso à água e esgoto, tendem a introduzir o banheiro no interior da casa, instalam máquinas de lavar roupa (estas podendo ser colocadas fora da casa por falta de espaço no seu interior) e têm o tempo e ritmo de vida mais focado no interior, apresentando tendência de maior organização aparente dos objetos e arrumação dos cômodos.

Ao seguir, nas favelas, o padrão de infraestrutura das áreas de maior renda, poderia se pensar que o Estado procura uma integração plena desses assentamentos na cidade formalizando-os. Essa opção coloca que a escolha evidencia a busca de fazer prevalecer as mesmas normas e regras e seus consequentes comportamentos e condutas, existentes na cidade formal, nas favelas. Isso significaria, se de fato a implantação obtivesse resultados plenos, que: (a) os moradores teriam de apreender rapidamente um conjunto de códigos, normas e regras para seu uso; (b) poder-se-ia conduzir a uma valorização do privado, a uma “intimização” da vida cotidiana, rompendo a temporalidade da repetição de ações individualizadas para se prover de água, ações essas que têm ritmos próprios e desiguais por seu caráter individual, possibilitando uma dissociação entre público e privado. Por outro lado, essa intenção de estender as mesmas normas e regras da cidade formal para as favelas está eivada por uma contradição, pois, no que se pode acompanhar, observar com olhar técnico e confirmar nas entrevistas com moradores, a utilização do mesmo padrão de redes da cidade formal não tem conseguido estabelecer-se na plenitude, prover redes com todos seus componentes e fazê-las funcionar com todas as suas propriedades de forma a prestar serviços continuados e suficientes para a vida diária.

Isso não permite a intenção primeira de valorizar o privado separando-o do público, ao não tomar em conta a cultura e as práticas cotidianas configuradas na ausência e/ou na precariedade de serviços básicos e querer alterá-las de chofre, não se obtém êxito pleno e continuado na passagem entre o âmbito não urbanizado ou semiurbanizado para o urbanizado, de modo que os elementos de infraestrutura introduzidos não conseguem ser compreendidos e usados.

A pretensão de uma integração com a cidade formal, inclusão e equidade social envolve completar um caminho que estaria em curso na direção de um âmbito urbanizado, mas que parece carecer de um entendimento que este processo, que penso se tratar, na verdade, de uma semi-urbanização em algumas favelas ou em parte de algumas favelas, e de persistência da não urbanização em outras. Este processo não é igual a similares na cidade formal, pois, nas favelas, sua concepção está eivada de desvios de uso, de invenções, táticas e práticas para provimentos alternativos próprios das respostas possíveis às condições de vida dos moradores. Não seria possível, assim, fazer uma apropriação “automática” das tipologias de moradia existentes e de parte da estrutura urbanística, como tem sido tentado pelas intervenções públicas, ainda assim parcialmente, sem procurar entender e aceitar, ou pelo menos dialogar, com as práticas cotidianas e a cultura que se configurou na vida dos moradores expressados na estrutura urbanística e na tipologia de moradia das favelas. A introdução de infraestrutura compondo redes e serviços de água (e esgoto) trata-se de uma cultura que está sendo trazida mas não traduzida para a população de baixa renda, que inclusive sequer recebe instruções de como fazer uso de algo que nunca usaram, ou usaram na invenção do improviso. Os moradores, por vezes, reagem reativando suas redes alternativas, não aceitando o elo com a rede oficial por esta não estar de acordo com suas práticas cotidianas cristalizadas e não atendê-los de acordo com suas necessidades.

Nota-se, assim sendo, a construção de uma indefinição entre público e privado, a configuração de ritmos desiguais e difusos de ações, ora para valorizar o privado, quando a infraestrutura implantada se efetiva para as atividades da moradia, ou quando funcionam com regularidade, ora para inserir os moradores no público para continuar a se prover de água e esgoto, se ainda não contemplados pela intervenção pública, ou quando existem falhas na operação e manutenção das redes instaladas.

No caso das favelas, o Estado acredita que ,ao implantar estes dispositivos, os moradores poderiam ser “automaticamente” inseridos num âmbito urbanizado, valorizando-se a dimensão sociocultural do domínio privado. Acredita-se também que os indivíduos absorvam o código de normas e procedimentos da cidade oficial, ao reconhecer no seu lugar as mesmas condições de vida (pelo menos no que toca à água e ao esgoto) que nas outras partes da cidade. Assim, o modelo dos programas, idêntico ao do desenho das redes do restante da cidade, “apagaria” a inserção intermitente na esfera pública para se prover de serviços se de fato modificasse as condições de vida. A dificuldade é que, como se trata de programas que têm atingido apenas algumas favelas e não todas, e, muitas vezes, somente parcelas no interior delas, é nas partes onde tem êxito que se poderá observar que

cessam os caminhos percorridos para buscar água, levando a uma “intimização” da vida, com um tempo de vivência mais contínuo, mantendo-se aos não atendidos a passagem cotidiana e intermitente para estes entre público e privado.

As indagações que se fazem com as intenções e intervenções urbanizadoras do Estado em favelas envolvem a seguinte questão: se as condições anteriores foram alteradas de forma a compor um novo tipo de espaço em contraste com o âmbito não-urbanizado ou semiurbanizado e quais as mudanças culturais pretendidas. A resposta a essas indagações, se o “antes” se transforma no “novo”, é que não se apagou plenamente o “antes” nem se estabeleceu o “novo” por completo. Em âmbitos não-urbanizados ou semiurbanizados, improvisadamente, como nas favelas, a valorização do espaço público se fez em movimentos difusos e em ritmos repetitivos mas desregrados, por conta de ações individuais, embora, em determinados momentos, tenha se constituído o público como lugar da ação quando a prioridade da solidariedade comunitária configurou redes clandestinas para se prover serviços de infraestrutura básica alternativa. Estar num âmbito não-urbanizado ou semi-urbanizado possibilitou passagens entre o público e o privado, porosidades entre favela e cidade formal. Porém, efeitos da incompletude das intervenções do Estado, que poderia ser pensada também como um processo, mas que não é colocada claramente assim por esse, são a não dissociação plena entre esfera pública e esfera privada, própria de âmbitos urbanizados, mas um conjunto difuso de passagens, porosidades e percursos entre uma e outra no interior das favelas, criando espaços intermediários semipúblicos e semiprivados.

A sinalização que se evidencia é que não se completou a valorização do privado, ou seja, a moradia ainda não contém todos os elementos básicos para a vida cotidiana, ou não está articulada a, enquanto que a ideia da mobilidade urbana deveria “deslizar” da questão técnica dos níveis e soluções dos congestionamentos para as pessoas na resolução das suas necessidades, que tentam atingir seus destinos cotidianos de trabalho, educação, saúde, cultura ou lazer. Independentemente da hierarquia socioeconômica dos lugares, deve-se permitir um trânsito para a equidade social de forma plena e efetiva, ou seja, o direito a todos de se deslocar e ter condições de moradia em igualdade, como futuro desejado (Kleiman, 2004;2015).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AMAR, George (1987). Concept de réseaux, Concept des Systèmes. In: Metarmorphoses de la Ville. Paris: Economica.

DUPUY, Gabriel.(1985) Systèmes. Réseaux et Territoires. Paris: Press d'Ecole Nattionale des Pontes et Chaussées.

FETRANSPOR – RJ, (2003,2016), Pesquisa sobre Transportes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: Fetranspor.

GRAHAM, S. e MARVIN, S. Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition. London: Routledge, 2001.

KLEIMAN, M. Reordenação das formas e meios dos movimentos de deslocamentos na Metrópole do Rio de Janeiro com a implantação de Corredores Expressos de Ônibus (BRT) no caso do BRT TransCarioca e sua efetividade para a mobilidade urbana. Chão Urbano, (em linha). Março / Abril 2014, vol XIV, nº2 (consultado em 2014-07-20), pp. 1-36. Disponível na World Wide Web: <<http://www.chaourbano.com.br>>

KLEIMAN, M. Indagações sobre infraestruturas em favelas no Brasil: estaria em processo uma redefinição de fronteiras entre o público e o privado com a implantação de redes de água e esgoto?. Chão Urbano (Em linha). Julho/Agosto 2015, vol. VX, nº 4 (consultado em 2016-03-28), pp. 22-39. Disponível na World Wide Web: <<http://www.chaourbano.com.br>>

KLEIMAN, M.(2004). Pratiques quotidiennes des communautés populaires mal branchées aux réseaux d'eau et d'assainissement dans les métropoles brésiliennes:les cas de Rio de Janeiro et Salvador. In : FLUX- N° 56/57, avril/septembre ,pp 44-56. Paris: LATTIS

KLEIMAN, M. (2008) Les multiples métropoles à Rio de Janeiro: la relation d'inégalité social d'accès aux infrastructures et el système de lieux urbains centrales et périphériques In: Les Metropoles des Infrastructures,Paris : Editions Picard

PIOLLE, X. (1990-91)Proximité géographique et lien social. In: L'espace géographique-Nº 4 pp 349-358. Vélizy: Doin éditeurs.

MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE E BAIXA DENSIDADE DO SUDESTE BRASILEIRO: TENDÊNCIAS DO EMPREGO FORMAL E IMBRICAÇÕES POLÍTICAS

MATOS, Ralfo

(Professor Titular do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil,ralfo@igc.ufmg.br)

FERREIRA, Rodrigo Nunes

(Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil, rodrigonunesferreira@gmail.com)

[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.07](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.07)

Palavras-chave: mercado de trabalho; emprego formal; crise econômica; geografia regional.

Objetivos da apresentação

Análise da evolução do emprego formal nos pequenos municípios de baixa densidade e indicações de tendências - Região Sudeste - Brasil

Resumo

Classificar municípios de pequeno porte e baixa densidade para analisar determinadas dimensões demo-geográficas é um desafio que se impõe no Brasil atual. A utilização do conceito densidade demográfica é uma alternativa para classificar municípios por ordem e tamanho, embora a utilização da densidade demográfica como indicador de taxonomia seja um procedimento pouco utilizado nos trabalhos de referência na Geografia brasileira. Inferir sobre características de populações residentes nesses pequenos municípios é relevante, não só porque são espaços pouco estudados, mas porque incorporam grandes estoques de população, notadamente na Grande Região do Sudeste. Os últimos censos demográficos do Brasil excluíram quesitos que permitiam controlar a procedência rural e urbana dos migrantes, com isso o uso da estratificação baseada em densidade e tamanho pode auxiliar estudos mais verticais sobre essas localidades. O presente estudo selecionou os pequenos municípios no Sudeste – região que responde por cerca de 50% do emprego e do PIB do Brasil – e investigou a evolução do emprego formal entre 2005 e 2015. Constatou-se que a classe dos municípios de “pequeno porte e de baixa densidade” (muito numerosos e que reúnem grandes estoques de população) foi a que mais resistiu aos efeitos da crise econômica e política que se abate sobre o Brasil atual. Quais as razões que podem explicar esse comportamento? Os dados sobre população ocupada na agricultura, pecuária e extrativismo podem explicar esses resultados? É bem provável que as atividades nas quais se insere preferentemente a mão-de-obra nos pequenos municípios do Sudeste seja uma pista chave para responder a essa questão, embora existam outras questões sócio geográficas que perpassam a vida de relações nos mais de 1300 municípios de “pequeno porte e de baixa densidade” do Sudeste. A análise dos dados do CAGED (série anual sobre emprego formal) permitiu a

constatação da evolução anual global e setorial do trabalho com carteira assinada até 2015. Enquanto nas outras classes de tamanho de município o emprego começara a declinar desde 2014, entre os pequenos municípios essa tendência só se mostrou evidente em 2015. Entender melhor as circunstâncias que singularizam esse grande conjunto de municípios é um dos objetivos desse estudo. Para tanto, dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 serão explorados para que tornem mais claras as linhas de tendência de cenários futuros relacionados a esse vasto espaço territorial do Sudeste brasileiro nas próximas décadas. A utilização de cartogramas acompanhados de uma série de tabelas e gráficos são recursos a ser utilizados, ao lado da clusterização de subgrupos de municípios que detenham características similares. Uma das conclusões interessantes que os cartogramas assinalam são a posição e localização de alguns desses subgrupos em relação às grandes metrópoles. A distância maior ou menor das grandes cidades introduz aspectos de seletividade do emprego e da renda que deverão ser escrutinados no trabalho completo.

INTRODUÇÃO

Uma crise econômica em países capitalistas pode atingir o “modus operandi” das instituições políticas e, com isso, deflagrar uma crise política severa. Contudo, há situações em que ocorre o oposto, uma crise política intensa pode debilitar os fundamentos de uma economia nacional a ponto de levar o país a um grave processo recessivo. Com a sequência de ações do governo e agentes do mercado, não raro imediatistas e desnorteadas, a crise pode evoluir para circunstâncias tais que as dimensões política e econômica se interpenetram deixando para trás momentos oportunos nos quais se afigurava menos difícil resolver os gargalos mais evidentes da economia, de modo a desfazer tendências crescentes de inconformidade política. A perda dessas oportunidades torna a resolução da situação de crise muito mais difícil e intrincada. Nesses cenários, a agitação política, o declínio da geração de riqueza, o aumento do desemprego, a insegurança social, a queda de receitas governamentais, a ameaça à democracia e a judicialização da vida nacional podem desaguar em teias de instabilidades que só fazem erodir ainda mais a dinâmica econômica. A conjuntura sobrepõe-se à estrutura e introduz muito mais complexidade ao quadro de crise nacional, como vive o Brasil atual.

As crises recessivas nas economias de mercado se explicam pela combinação de fatores externos e fatores internos. Negar a força desses fatores costuma ser equívoco lamentável em momentos de tensão e acirramento das disputas políticas.

Se governos agem repetidamente expandindo o gasto público em programas de eficácia duvidosa (como a concessão de subsídios a grandes empresas), os fatores internos exponenciam a crise econômica, a despeito de determinadas agremiações políticas só ter olhos para as ameaças externas como causadoras do declínio e estagnação da economia.

De toda a forma, a despeito das diversas facetas dessa discussão, o desemprego vem aumentando no Brasil, a ponto de ameaçar várias das conquistas sociais do período Lula. Os primeiros sinais de declínio do emprego são mais nítidos em 2014, embora desde 2013, à época das grandes

manifestações de rua do mês de julho, já se pudesse perceber sinais de perda de dinamismo da economia brasileira.

Na atualidade, a grande mídia noticia diariamente o aumento do desemprego no país, a ponto de suscitar a seguinte indagação: esse fato pode ser uma das principais razões para o sentimento de revolta de setores da classe média contra o governo e de congressistas que articularam o impeachment da presidente Dilma Rousseff? Essa questão é relevante e poderia se combinar com várias outras, a exemplo da queda do PIB industrial e da arrecadação tributária, agravamento do quadro fiscal e da dívida pública, piora da relação dívida pública/PIB, estagnação da produtividade, escassez de investimentos privados e públicos. E como se isso já não bastasse, estancamento da queda da desigualdade de renda no país. Afinal, a despeito das controvérsias sobre a queda da desigualdade nos últimos 20 anos, estudo do IPEA sobre a década de 2000 (IPEA, 2012), mostra que a partir de 2001 a desigualdade medida pelo índice de Gini, reduziu-se, atingindo 0,527 em 2011.¹

Diante de cenários tão difíceis quanto os que são vislumbrados em meados de 2016 resta indagar até que ponto o desemprego é tão abrangente, desde quando e em quais setores e regiões ele se mostra mais grave. As evidências relacionadas a dados de trabalhadores com carteira assinada disponibilizados no CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) e na RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), se especializados, podem indicar aspectos desconhecidos ou negligenciados pela grande mídia. O propósito deste estudo é examinar determinados espaços do Brasil atual, em particular os pequenos municípios do Sudeste, utilizando aportes teóricos da geografia e da reflexão sobre o espaço social, enquanto entidade explicativa, capaz de discriminar variações relevantes no emprego e atividades econômicas. Conviria indagar como reagiram à atual crise econômica do país as áreas de pobreza que se beneficiavam dos programas assistenciais do governo e as áreas tradicionalmente mais capitalizadas, as principais geradoras de emprego de carteira assinada do Sudeste.

QUANDO O ESPAÇO REORGANIZA A ATIVIDADE ECONÔMICA

Para sublinhar a força do espaço na organização da atividade econômica conviria demarcar teoricamente a análise que se desenvolve em sequência a partir de dois eixos teóricos que sustentam o exercício de uma geografia econômica do emprego formal e respectivas atividades econômicas: a) o primeiro alude às classificações espaciais como procedimento que auxilia na caracterização de subespaços singulares merecedores de políticas públicas específicas e/ou ações de planejamento

¹O estudo, ao decompor a redução da desigualdade pelas diversas fontes de renda captadas pela PNAD expõe o seguinte resultado: trabalho (58%), previdência (19%), Bolsa Família (13%), Benefício de Prestação Continuada - BPC (24%) e outras rendas (6%). Ou seja, a maior parte da queda da desigualdade foi consequência direta da expansão do mercado de trabalho verificada na década de 2000. Contudo, contrariando as visões otimistas, Medeiros et al. (2015), ao combinar dados da PNAD e da DIRF (Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física) para último *decil* da distribuição de renda, conclui que a desigualdade na distribuição de renda no Brasil entre 2006 e 2012 permaneceu alta e estável. Sobre o mesmo tema, ver também Comin (2015).

governamental de corte territorial; b) o segundo alude à condição multidimensional do espaço geográfico, o que o torna detentor de força explicativa própria em muitas circunstâncias históricas.

No eixo teórico da “classificação”, os estudos de repartição do território são muito antigos na Geografia e abarcam desde ideias de região natural até as perspectivas de espaço econômico abstrato, uma espécie de campo de forças por onde atuam relações econômicas que subordinam e organizam o espaço. Espaços naturalmente demarcados por redes de drenagem sugeriram uma técnica de delimitação de regiões na França do século XVIII e em vários países posteriormente. A noção de região foi ganhando complexidade até tornar-se polissêmica, resultante de fatores econômicos ou geográficos. Dependendo do enfoque dado, pode-se privilegiar uma ou mais dimensões em detrimento de outras, o que resulta em diferentes entendimentos de seu significado (IPEA, 1973, GRIGG, 1973; GOMES, 1995; CORREA, 2002; RIBEIRO, 2004; HAESBAERT, 2010). Trata-se de uma palavra inscrita dentro de uma taxonomia que nomeia níveis crescentes de abrangência espacial, mais ou menos como postulava Roncayolo (1986).

Claude Raffestin, ao expor a pertinência da repartição do espaço para o estabelecimento de um gradiente de centralidades, deixa evidente os aspectos econômicos, porquanto as regiões são “superfícies nas quais recursos eram exploráveis (recursos agrícolas, por exemplo), o que significa que eram produtoras de energia alimentar em primeiro lugar e que, assim podiam facilitar a concentração das populações” (RAFFESTIN, 1993, p. 197).

Até meados do século XX vários geógrafos de expressão, a exemplo de Carl Ritter, Vidal de La Blache, Carl Sauer e Richard Hartshorne, privilegiaram a diferenciação de partes da superfície terrestre (em diferentes escalas) por meio de seus aspectos naturais e de relações humanas causadoras de mudanças. Entretanto, outras contribuições assumiram proeminência no pós-guerra a partir dos trabalhos como de Von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller e August Lösch, os quais buscavam compreender o espaço como entidade influenciada pelas cidades. Daí a importância do tamanho das localidades, de suas funções econômicas e de seu papel na distribuição de bens e serviços em decorrência dos custos de acessibilidade. Interessava-os compreender a relação entre as trocas internas e externas em um espaço diferenciado e crescentemente complexo. A repartição do espaço, a partir de critérios previamente definidos, poderia ser resultante da (re)estruturação de relações não uniformes, geralmente sob a influência das cidades, vertebradas por fluxos de mercadoria, mão-de-obra, serviços, etc.

A chamada Geografia Crítica, cujos trabalhos sob a influência de nomes como Henri Lefebvre, Doreen Massey e David Harvey tornaram-se conhecidos a partir dos anos de 1970, criticaram duramente os teóricos-quantitativos. Afirmavam ser a diferenciação espacial um resultado da divisão territorial do trabalho e da valorização do espaço dada pelo avanço do capitalismo. Recusavam o

funcionalismo, mas aceitavam a ideia de classificação espacial, deslocando a controvérsia sobre a escolha dos critérios².

Enfim, dividir ou classificar subespaços nacionais é uma prática antiga e recorrente para atender a finalidades diversas, inclusive para facilitar determinados tipos de análises que buscam discernir diferenças socioespaciais que emergem ou permanecem no espaço geográfico.

O segundo eixo teórico, o do espaço social multidimensional, evoca interdependências e centralidades derivadas de recursos naturais, infraestruturas, funções administrativas e clivagens sociopolíticas regionais capazes de dotá-lo de uma condição de determinação. Território que subordina outros, cujos laços de dominação se reproduzem no tempo, como uma espécie de rugosidade de enclave ou proeminência do poder territorializado. São regiões ou frações de espaço carregadas de poder. Espaços ricos de história e cultura que disseminam economias do aprendizado e inovações tecnológicas (STORPER, 1994, p. 99). Espaços que encabeçam redes de fluxos de formações sócio históricas específicas a ponto de lhes conferir supremacia identitária (CASTELLS, 1996).

Não se trata de asseverar a primazia do localismo sobre o global. Trata-se de indicar o papel da centralidade das regiões-chave no mundo contemporâneo, como propõe RAFFESTIN (1993, p. 197). Ou como pontificou Henri Lefebvre quando introduziu nova substância ao processo de urbanização nas sociedades urbano-industriais: “a realidade urbana não se vincula só ao consumo, ao terciário, às redes de distribuição. Ela intervém na produção e nas relações de produção” (LEFEBVRE, 1999, p. 52). Ao destacar a centralidade como o ingrediente essencial da urbanização da modernidade, afirmava que “a problemática urbana impõe-se à escala mundial”, a ponto de a realidade urbana modificar as relações de produção (LEFEBVRE, 1999, p. 26-27).

A urbanização brasileira galgou altos níveis de complexidade, aspecto esse que Lefebvre valorizava quando se referia a teoria da complexificação como uma espécie de corolário da urbanização planetária.³ Desde então, a urbanização manteve-se decisiva, mas diferenciada e menos concentrada espacialmente. As reações à excessiva concentração se fazem do ponto de vista demográfico e econômico. As deseconomias de aglomeração e os constrangimentos da hiperconcentração humana motivam até a fuga de grandes centros urbanos. As tendências à macrocefalia, nos moldes de uma metropolização exacerbada, e o consequente esvaziamento das áreas

² A divisão do espaço, por outro lado, pode ser inserida em processos espaciais que contribuem para a noção da integração social como consequência do desenvolvimento econômico, abordagem desenvolvida nos trabalhos de Geiger (1964) e Kayser (1966). Ou um instrumento de poder, disputado por Estados, corporações e movimentos sociais, que se reivindicam políticas públicas voltadas à diminuição das disparidades territoriais como propuseram Rochefort (2003) e Ribeiro (2004). Milton Santos, contudo, vê as regiões como ‘formações sócio espaciais’ (em alusão às formações socioeconômicas). Uma espécie de síntese histórica dos processos socioespaciais (Santos, 1978, p. 66).

³ O processo de urbanização no Brasil interiorizou-se por amplos espaços regionais (sem provocar “desmetropolização”); reestruturou-se por redes geográficas de diversos tipos unindo cidades muito diversificadas funcionalmente; fez emergir protagonistas de peso no rol das chamadas cidades médias (algumas transformadas em “regiões metropolitanas”); fez surgir uma plêiade de pequenas cidades associadas a pluriatividade em expansão no chamado “novo rural”; deu vazão e ofereceu alternativa espacial ao processo de desconcentração econômica e demográfica das últimas décadas.

rurais, como se previa nos anos de 1980, não se concretizaram. A urbanização se tornou difusa espacialmente. Diminuiu o ritmo de crescimento de grandes centros e o que a princípio parecia uma simples extensão de centros produzindo periferias que se estendiam em novas periferias, tornou-se também outra coisa: a interiorização do fenômeno urbano em extensos espaços geográficos articulados por cidades médias. Alguns estudos entendem ter havido uma fragmentação da economia nacional do ponto de vista espacial, em continuidade à descompressão do desenvolvimento regional iniciado na década de 1970. Tal visão salienta a importância crescente da inserção dinâmica de “ilhas de eficiência”, ligadas diretamente ao mercado externo, e apontam a natureza fragmentada e heterogênea do desenvolvimento econômico brasileiro, principalmente na década de 1990 (Pacheco, 1998). Essa tendência de fragmentação também é estimulada pelas transformações no campo brasileiro, em face da modernização das atividades ligadas ao agronegócio e à expansão da fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Norte. A própria busca pela proximidade em diversas atividades modernas joga um papel decisivo na decisão locacional dos agentes econômicos, aumentando a importância das economias de urbanização. Daí o papel da rede urbana brasileira, cuja expansão ganhou celeridade nas últimas décadas. O adensamento da rede urbana acompanhou a expansão sem precedentes dos meios de circulação no território brasileiro, em resposta ao surgimento de novos centros de polarização, diversificação de fluxos migratórios, difusão espacial dos órgãos da administração pública e forte incremento em todo o país dos serviços do alto e baixo terciário⁴.

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO EMPREGO FORMAL NO BRASIL ATUAL

Um primeiro dado sobre a evolução do emprego formal nas cinco Grandes Regiões do Brasil está indicado no Gráfico 1. A análise da proporção de municípios de cada região que apresentavam saldo positivo de emprego nos anos de 2005, 2010 e 2015 deixa bem evidente o forte declínio entre 2010 e 2015, embora haja importantes variações regionais: enquanto no Nordeste (acompanhado das regiões Centro Oeste e Norte), 50,7% de seus municípios ainda exibiam saldos positivos em termos de geração de emprego em 2015, no Sul essa proporção reduziu-se para 41%. O exemplo do Sul chega a impressionar, ou seja, se em 2010, não menos que 85, 3% de seus municípios exibiam saldo positivo de pessoas ocupadas com carteira assinada, cinco anos depois esse número reduziu-se a menos da metade. Tal queda não teve nenhum caso similar, com exceção do Sudeste, região vizinha, que possuía proporções altas de municípios com saldos positivos de emprego em 2005 e 2010 (80,2%) e apenas 36% em 2015.

⁴ Nos estudos urbanos há um lugar especial para as análises dos serviços modernos e não modernos, por causa de sua capacidade de mitigar efeitos da reestruturação produtiva ao oferecer postos de trabalho. Por outro lado, os serviços são um indicador precioso do processo de urbanização, porquanto introduzem novos hábitos urbanos de consumo e requalificam a rede urbana. Dentre tantos estudos sobre esse tema podem ser citados os seguintes: Mota e Ajara (1999), trazendo as conclusões sobre a nova rede urbana brasileira; Becker (2000), examinando a integração nacional ao lado do desenvolvimento regional; Acselrad (2001), tratando da questão da sustentabilidade urbana; Matos (2005) discutindo espacialidades, redes geográficas e desigualdades socioespaciais.

O exame dos mesmos dados discriminados por classes de tamanho dos municípios pode trazer novas conclusões à análise em curso. A observação dos dados do Gráfico 2 indica claramente que o nível de geração de novos empregos reduziu-se drasticamente, a ponto de não se registrar saldo positivo em municípios com mais de 500 mil habitantes em 2015, enquanto nos municípios de menor tamanho manteve-se ainda expressiva a proporção de municípios com saldo positivo de emprego formal (49,2% nos com até 20 mil habitantes).

De outra parte, o protagonismo do grupo de 100 a 500 mil habitantes mostrou-se tão importante quanto o dos municípios milionários na geração de novos empregos formais entre 2005 e 2014. Não é por outra razão que a discussão das cidades de porte médio ganhou tanta relevância no Brasil dos últimos decênios (Amorim Filho, 1984; Andrade e Serra, 1998; Corrêa, 2006; Costa, 2002; Deus, 2004; IBGE, 2008; Mattos, 2004; Sanfeliu e Torné, 1999; Sposito, 2001; Lobo, 2009; Ramos e Matos, 2015).

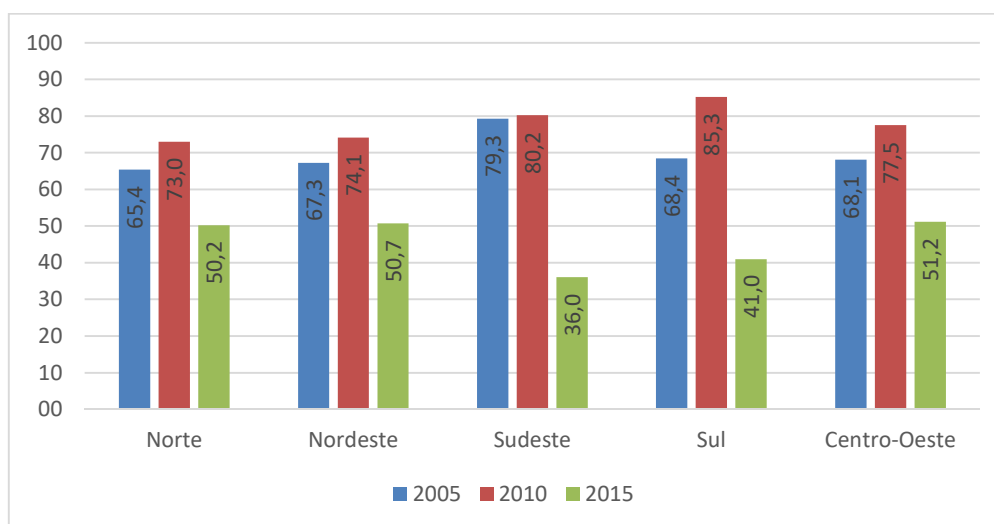


Gráfico 1
Percentual de municípios com saldo positivo na geração de empregos formais, por Grande Região, Brasil, 2005/2010/2015
Fonte: CAGED/MTPS

Contudo, os dados do CAGED não deixam dúvidas: quanto mais populoso o município maior a queda do emprego formal⁵. Nenhum município brasileiro com mais de 500 mil habitantes apresentou saldo positivo de emprego em 2015. O contraste com 2010, apenas cinco anos antes, é espantoso. Assim como eram os maiores municípios os que lideravam o processo de geração de novos empregos em 2005 e 2010 também foram eles os que experimentaram um verdadeiro colapso em termos da geração de emprego com carteira assinada em 2015.⁶

⁵ Somente nos municípios com mais de 500 mil habitantes 722,2 mil vagas foram perdidas no mercado formal no ano de 2015, o que representa 3,2% do estoque de empregos formais registrados ao final de 2014 nestes municípios, enquanto nos municípios com até 50 mil habitantes foram perdidos 130,2 mil postos de trabalho, 1,4% do estoque existente ao final de 2014.

⁶ Sobre os dados do emprego formal convém esclarecer que, segundo o IBGE (2015), entre 2004 e 2014 o emprego formal no Brasil aumentou de 45,7% para 57,7% a participação no total de ocupados. Em 2014, do

Ao verificar que foram os maiores municípios das regiões Sul e Sudeste os que mais sofreram com a crise econômica que o país vive recentemente, fica evidente porque nessas duas regiões, sobretudo nas suas maiores cidades, as mobilizações de jovens nas ruas e manifestações organizadas contra o Governo Dilma são mais estridentes. Afinal, pouco menos da metade do volume de emprego formal declarado no período 2005-2015 foi gerado em municípios com mais de 500 mil habitantes. A despeito da queda registrada em 2015 o estoque de empregos em 2014 girava em torno de 49,57 milhões, dos quais cerca de 22,44 milhões situavam-se nos municípios com mais de 500 mil habitantes.

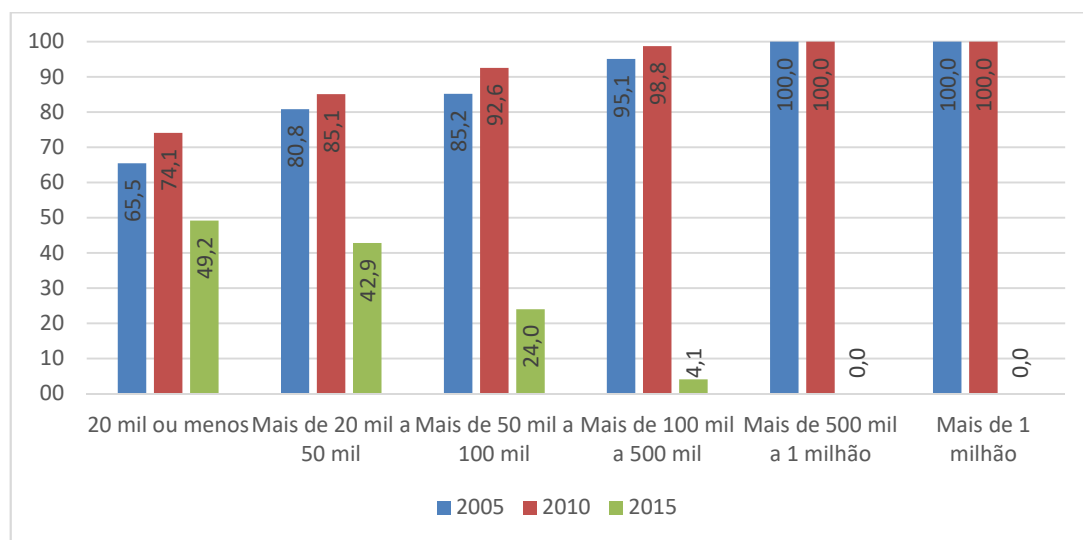


Gráfico 2
Percentual de municípios com saldo positivo na geração de empregos formais, por categoria de porte populacional do município, Brasil, 2005/2010/2015
 Fonte: CAGED/MTPS

Diante dessas evidências, conviria indagar sobre quando afinal a dinâmica do emprego começou a alterar-se e em que regiões isso tornou-se mais dramático. Os dados do Gráfico 3 permitem retirar as seguintes conclusões: a) nas grandes cidades a queda no ritmo da geração empregos começou a partir de 2011, após o auge de 2010 (com saldo superando a casa dos 900 mil novos postos) os saldos positivos foram sucessivamente menores a cada ano, até atingir o saldo negativo em 2015, quando 559 mil postos de trabalho foram extintos b) o comportamento da curva relativa ao grupo de municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes se assemelha ao dos municípios milionários, mas a queda do emprego entre 2014 e 2015 foi menos pronunciada; c) já os municípios de médio porte exibem curva muito semelhante aos grandes municípios. Nestes, os saldos positivos chegaram a 800 mil em 2010 e a partir daí declinaram lentamente até que em 2015 o saldo negativo atingiu a

universo de 98,1 milhões de ocupados com 16 ou mais anos de idade, os com carteira assinada e funcionários públicos representavam 46,9% daquele total, enquanto em 2004 esse percentual atingia 38,0% de um total de 88,6 milhões de ocupados (dados da PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar). Contudo, apesar do incremento dos ocupados no período, a participação dos com carteira assinada ainda era muito diferenciada regionalmente (no Norte e Nordeste, 34,8% e 33,7%, enquanto no Sudeste e Sul, 54,2% e 52,7%). Os dados do Censo Demográfico de 2010 mostravam que a participação dos empregados formais com 16 anos ou mais de idade (carteira assinada e funcionalismo público) atingia apenas 41,1% dos ocupados dos municípios de até 50 mil habitantes, embora nos municípios com mais de 500 mil habitantes esse número chegava a 61,1%.

preocupante marca de mais de meio milhão (534 mil) de postos de trabalho eliminados; d) já as outras três classes de tamanho mostraram comportamentos muito semelhantes, nem picos nem quedas muito pronunciadas, a despeito da inflexão para baixo das curvas a partir de 2013 até exprimirem saldos negativos em 2015. Digno de nota foi o saldo de 255 mil empregos em 2010 no grupo 50 a 100 habitantes e a perda de 160 mil empregos em 2015.

Os dados são claros e confirmam a conclusão de que quanto maior é o município, maior é a tendência de queda do emprego no período 2010-2015. Essa conclusão deve se aplicar também à maior região do país, o Sudeste. A série de dados do CAGED entre 2005-2015 segundo as Grandes Regiões brasileiras (Gráfico 4) mostra também a queda do emprego formal em 2014, mas expressam de modo muito mais dramático a situação particular do Sudeste. Se nas demais regiões as curvas de variação do emprego formal se mostraram positivas na maior parte do período, com saldos positivos máximos em 2010 (quando os números do Sul chegaram a 453 mil empregos e os do Nordeste a 552 mil), no Sudeste em 2010, ano de auge na geração de empregos, os números ultrapassaram o saldo de um milhão de empregos (1.312 mil), enquanto em 2015 a estrepitosa queda da atividade econômica resultou em um saldo negativo de 896 mil empregos formais.

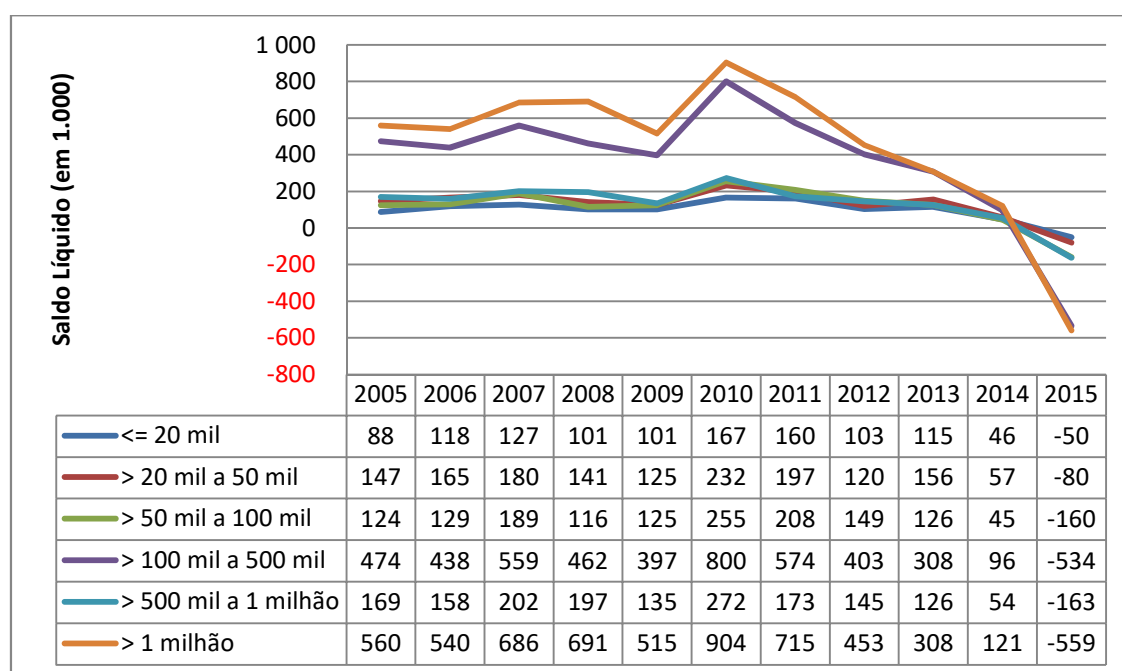


Gráfico 3
Saldo líquido na geração de empregos formais, por categoria de porte populacional do município, Brasil, 2005-2015 (em 1.000)
Fonte: CAGED/MTPS

Por outro lado, do ponto de vista da distribuição inter-regional do emprego⁷, os números da RAIS indicam que ao final de 2014 havia 24,78 milhões de empregos formais nas regiões Nordeste,

⁷ É interessante observar que a despeito de ter sido expressivo o crescimento do volume de empregos formais no período 2005-2014 (49,1%), a distribuição espacial permaneceu praticamente inalterada. Na distribuição percentual por grandes regiões, o Nordeste ganha 0,9 pontos percentuais (p.p.) e o Sudeste perde 1,9 p.p. Na distribuição por porte populacional os municípios de mais de 1 milhão de habitantes perderam 1,2 p.p. e os de

Sul, Centro Oeste e Norte (nessa ordem de importância). Enquanto somente no Sudeste o volume de empregos formais ultrapassava a soma dos registros das quatro regiões mencionadas, chegando a 24,79 milhões de ocupados em 2014 (dados não mostrados).

Se a mídia faz crer ter havido uma espécie de catástrofe econômica no Brasil atual, conviria investigar se essa assertiva se confirma em análises que tragam à luz uma geografia econômica que ilumine espaços sub-regionais e escalas pouco examinadas como a que se refere aos pequenos municípios da região Sudeste.

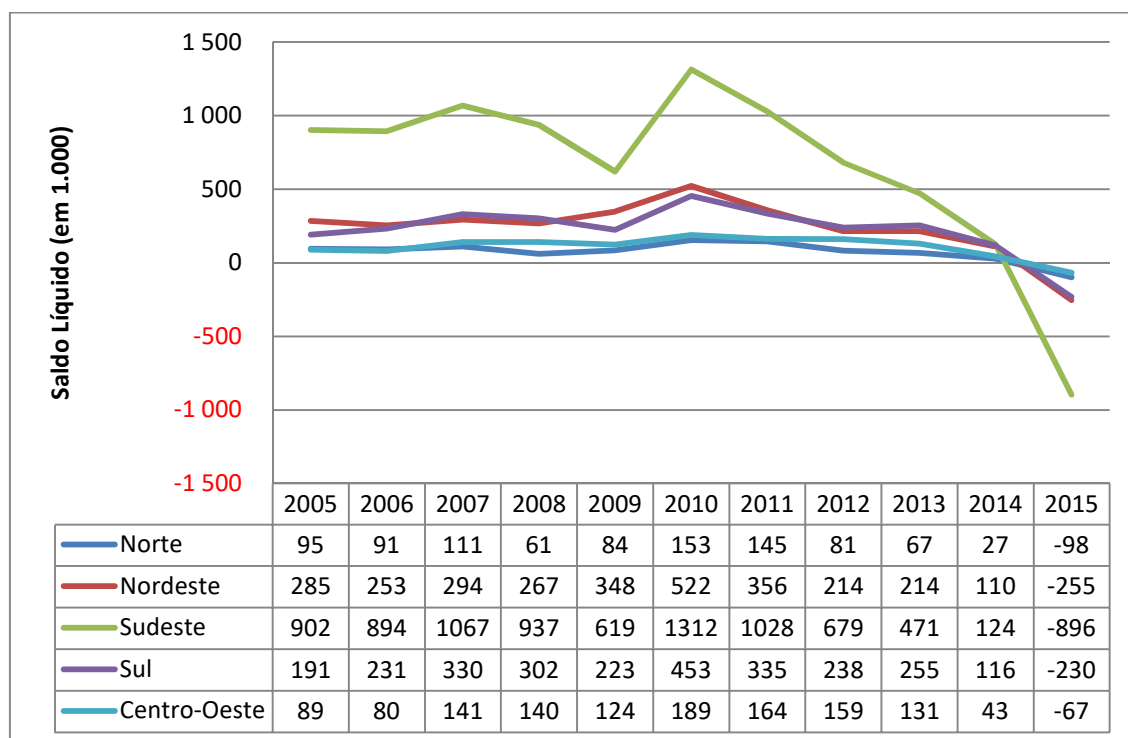


Gráfico 4
Saldo líquido na geração de empregos formais, por Grande Região, Brasil, 2005-2015 (em 1.000)
Fonte: CAGED/MTPS

A DINÂMICA DO EMPREGO FORMAL NO SUDESTE

A região Sudeste é de longe a mais dinâmica do Brasil. Reúne grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro e uma formidável infraestrutura produtiva. Mais da metade de tudo o que o país produz se deve ao Sudeste, embora sua população fique em torno de 40% da população brasileira. Nas últimas décadas, a despeito do tamanho das economias instaladas nas grandes áreas metropolitanas do Sudeste, outros subespaços se destacaram na rede de localidades da Grande Região, a exemplo das chamadas cidades de porte médio. Assim, se os pequenos municípios são relevantes em termos de geração de emprego o que os dados dos últimos censos indicam no que tange à dinâmica demográfica

100 a 500 mil ganharam 1 p.p. Essas tendências sinalizam para a interiorização do emprego no Brasil, embora em 2014 os sinais de arrefecimento da dinâmica do emprego formal se mostrem muito evidentes. Sobre a discussão da desconcentração econômico-demográfica e a redistribuição do emprego no Brasil cabe mencionar pelo menos os seguintes trabalhos: Redwood (1984); Azzoni (1986); Cano (1999); Faria (1983); Matos (1995;2000); Negri (1996); Pacheco (1998); Matos e Baeninger (2001); Santos e Siveira (2001); Ferreira e Matos (2005); IBGE (2008); Lobo (2009).

desses municípios? Essa questão deveria ser problematizada introduzindo um outro critério para examinar esse rol de municípios. A associação de tamanho com níveis de densidade demográfica pode favorecer a análise já que é de se esperar que nos pequenos municípios a disponibilidade relativa de terras e solos férteis pode favorecer a prática da agricultura em terrenos mais baratos que os das franjas urbanas, seja por meio da agricultura moderna produtora de commodities que exigem maiores extensões de área cultivada, seja a agricultura de pequeno porte (geralmente produtora de alimentos para o abastecimento urbano), muito frequentemente desenvolvida em propriedades de menor tamanho.

Os municípios do Sudeste foram, então, reclassificados inicialmente em três classes de tamanho demográfico: municípios de Grande Porte (aqueles com população superior a 750.000 habitantes); municípios de Porte Intermediário (população inferior a 750.000 e superior a 50.000 habitantes) e municípios de Pequeno Porte (população inferior a 50.000 habitantes). Em sequência essas classes foram estratificados segundo a densidade demográfica. Para isto, calculou-se a densidade demográfica média dos municípios do Sudeste, obtendo-se o valor de 194 hab/km², arredondado para 200 hab/km². É evidente que, mesmo no Sudeste, a imensa maioria dos municípios têm densidade inferior a esse valor e alguns poucos exibem densidades muitíssimo mais altas. Assim, resolveu-se arbitrar essa linha de corte para classificar os municípios de densidades “superiores” e “inferiores”, ou simplificadamente: municípios de alta e baixa densidade demográfica. Todos os municípios de grande porte são de alta densidade, já entre os de porte Intermediário há os de “alta densidade” e os de “baixa densidade”. Analogamente, os municípios de pequeno porte populacional também foram subdivididos em dois grupos de alta e baixa densidade.

A Tabela 1 deixa evidente que os municípios mais populosos da região experimentaram no período 2000/2010 um crescimento relativamente baixo, mas ainda assim positivo. Curiosamente, tanto os 9 municípios de grande porte quanto os mais de 1.300 municípios de baixa densidade e pequeno porte tiveram um crescimento de menos de 1% ao ano (0,73% a.a.).

Os 128 municípios de Porte Intermediário destacam-se ao exibir crescimento demográfico superior às médias do Brasil e do Sudeste (1,46% a.a. entre os de Alta Densidade e 1,19% a.a. entre os de Baixa Densidade). Já entre os de Pequeno Porte, os de Alta Densidade tiveram um crescimento alto, 2,21% ao ano, mais do dobro da média do Sudeste. O que esses municípios possuem de notável? Quais são as singularidades que os pequenos municípios internalizam no Sudeste a ponto de torna-los relevantes do ponto de vista do emprego?

Esses números devem traduzir fenômenos pouco examinados na região, porquanto estão a sugerir que municípios historicamente perdedores de população⁸, sobretudo para as grandes cidades, estariam mostrando uma certa reversão de tendência. Algo pouco óbvio deve estar ocorrendo em centenas de pequenos municípios, a ponto de vários deles estar reunindo estoques populacionais

⁸ Sobre esse tema ver: Durham (1973); Lopes (1978); Martine (1980); Singer (1988); Graziano da Silva (1996); e Balsan (2006).

expressivos, especialmente entre os de “alta Densidade”.⁹ Se são municípios que historicamente vinham perdendo população (desde 1920 até 1980), qual a expressão demográfica desses subespaços no último censo?

Os mesmos dados da Tabela 1 indicam que os municípios de pequeno porte reuniam em 2010 mais de 17,8 milhões de habitantes, o que correspondia a cerca de 22,2% dos 80,4 milhões da população do Sudeste. Embora os dados deixem evidente o aumento do protagonismo dos municípios de porte intermediário, particularmente os classificados como de alta densidade (26,5 milhões em 2010), não há como ignorar a importância dos municípios de pequeno porte.

Classes de tamanho e densidade	População Total				Taxa de Crescimento Anual
	2000	%	2010	%	
Grande Porte	23.864.440	32,95	25.667.688	31,94	0,73
Intermediário de Alta Densidade	22.968.924	31,71	26.543.182	33,03	1,46
Intermediário de Baixa Densidade	9.138.431	12,62	10.281.682	12,79	1,19
Pequeno Porte de Alta Densidade	989.183	1,37	1.230.285	1,53	2,21
Pequeno Porte de Baixa Densidade	15.469.215	21,36	16.641.573	20,71	0,73
Total	72.430.193	100,00	80.364.410	100,00	1,04

Tabela 1

Classes de tamanho e densidade dos municípios do Sudeste, participação relativa e taxa de crescimento demográfico anual (%) entre 2000 e 2010.

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010 - Dados Trabalhados pelos autores

Uma série de questões se interpõem à reflexão diante dessas constatações. Afinal, se parece haver pequenos municípios relativamente atraentes demograficamente, qual é a importância que assumem do ponto de vista do emprego formal? Se isso é também verificável quais são os setores econômicos que mais se destacam nessas centenas de municípios? São as atividades do setor primário ou as grandes plantas industriais que se dispersam pelo território que explicam boa parte da performance dos pequenos? Ademais, onde estão os municípios mais dinâmicos? Principalmente no estado de São Paulo (o mais desenvolvido da Federação) ou estão dispersos, distribuídos pelos quatro estados da região, não raro delineando clusters municipais com características similares?

O EMPREGO FORMAL NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO SUDESTE¹⁰

Parte das indagações referidas acima pode ser respondida imediatamente com base no detalhamento dos dados por setor de atividade econômica e por categoria de porte demográfico dos municípios. De fato, o estoque de empregos dos municípios do Sudeste manteve-se relativamente

⁹ No caso dos pequenos municípios de alta densidade, convém adiantar (segundo observação em mapa) que grande parte deles se localiza nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, de Campinas, de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro ou em suas proximidades. Esse fato por si só explica o crescimento desse grupo acima da média regional. O adensamento deve resultar do lançamento imobiliário nesses municípios de vários parcelamentos de caráter urbano como os condomínios fechados, sítios e chácaras utilizados para moradia e/ou casas de campo.

¹⁰ Devido à limitação de espaço não serão apresentadas as tabelas com o detalhamento dos dados analisados neste item, que podem ser consultadas no seguinte link: <https://goo.gl/3LZm0W>.

estável nos pequenos municípios do Sudeste. Em 2005, esses municípios respondiam por 14,3% do total do emprego formal da Grande Região, em 2010 esse número declinou ligeiramente (13,8%), mas em 2014 voltou aos 14,0%. Ou seja, nos 1.429 municípios de pequeno porte (somados os de alta e baixa densidade) o emprego formal oscilou pouco entre 2005 e 2014 e até se expandiu ao se observar os dados no tocante ao estoque de empregos na agropecuária que reúne a pequena produção agrícola. Os estabelecimentos que empregavam até 19 pessoas não deixaram de expandir no período, de 221.183 ocupados em 2005 para 230.109 ocupados em 2014, enquanto nos estabelecimentos que empregavam 20 ou mais pessoas, a despeito do aumento também verificado, houve declínio entre 2010 e 2014 (de 197.642 postos de trabalho para 193.075).¹¹

A agropecuária, setor que se expande preferencialmente entre os pequenos municípios porque é fortemente orientada para a abundância de terras relativamente mais baratas, mostra-se expressiva, sobretudo entre os municípios de baixa densidade, como era de se esperar. Em 2005, os estabelecimentos da agropecuária respondiam por 22,0% do emprego formal dos pequenos municípios do Sudeste, reduzindo-se para 17,8% em 2010 e quatro mais tarde para 15,1%. Esse declínio pode se explicar por razões associadas à distribuição intersetorial do emprego. Afinal, há outros setores de atividade que empregam mais que a agropecuária no rol dos pequenos municípios e conviria verificar se a variação da participação desses setores aumentou a ponto de afetar a participação da agropecuária no período. Tais setores se expandiram e fizeram declinar a participação relativa da agropecuária? Note-se que entre 2005 e 2014 o emprego formal no Sudeste se expandiu fortemente, a uma taxa (4,14% ao ano) equivalente a quatro vezes a do crescimento demográfico, embora a agropecuária nesses nove anos só tenha crescido à taxa de 0,39% ao ano (a.a.), inferior ao crescimento demográfico (1,04% a.a.).

Quatro setores de atividade empregavam mais que a agropecuária em 2014 nos 1429 pequenos municípios do Sudeste: a Indústria de Transformação, a Administração Pública, os Serviços e o Comércio, nessa ordem. A Indústria de Transformação e principalmente o Comércio experimentaram um crescimento superior à média do Sudeste entre 2005 e 2014 (4,68% a.a. e 6,13% a.a.), enquanto a Administração Pública e os Serviços, embora tenham se expandido a taxas inferiores que a média regional, tiveram um crescimento relativamente alto (3,37% a.a. e 3,38% a.a., respectivamente). Essas taxas, tão superiores às taxas de crescimento da agropecuária, certamente explicam a redução de participação da agropecuária no período e apontam para mudanças relevantes que vinham ocorrendo no rol dos pequenos municípios. Já que à exceção dos Serviços (predominante nos grandes e médios municípios), os três outros setores – Indústria de Transformação, Administração Pública e Comércio – cresceram mais nos pequenos municípios que nas demais classes de tamanho de município.

¹¹ Na agropecuária os estabelecimentos que mais empregam são principalmente: i) a Pecuária; ii) a Produção de Lavouras Permanentes e iii) a Produção de Lavouras Temporárias. Os que mais empregam no Sudeste estão voltados para: a) a criação de Bovinos, b) o Cultivo de Cana-de-Açúcar, c) o Cultivo do Café, d) as Atividades de Apoio à Agricultura e d) o Cultivo de Laranja, nessa ordem.

Como explicar a expansão setorial dessas atividades nos pequenos municípios? A indústria de transformação, além de ser muito diversificada e fortemente presente nos municípios de médio e grande porte demográfico (embora declinante no período), provavelmente esteja convivendo com a realocação de vários subsetores cuja expansão requisita grandes plantas industriais. Vários delas fogem de áreas de grande centralidade, onde o preço da terra é muito alto e as altas densidades demográficas incentivam a elevação do preço do solo urbano.¹² O crescimento industrial entre 2005/2010/2014 foi de fato muito expressivo nos pequenos municípios, a ponto de ultrapassar em 2014 o número de empregados na Administração Pública, e isso pode se explicar, ainda que parcialmente, pela inexistência de gravosos cenários de crise econômica até pelo menos 2014? Mais à frente, a resposta a essa questão se apresentará mais clara.

A Administração Pública, por seu turno, tem um estoque elevado de empregos formais por força da quantidade municípios (1429). Daí não conviver com um ritmo tão elevado de crescimento em 9 anos quanto os outros três setores. São muitos os postos de trabalho no executivo, legislativo e judiciário de âmbito local e regional, a exemplo dos que agregam funcionários da polícia (Segurança e Ordem Pública), defesa, fiscalização, previdência social e bancos oficiais.

Já o Comércio e os Serviços, juntos cresceram acima da média regional, e chegaram em 2014 a responder por pouco menos de um milhão e meio de empregos formais (1.312.857), o que significa um incremento de 458.820 novos empregos em nove anos. Esses dois setores são notoriamente orientados pela expansão da urbanização, das comunicações e da própria atividade econômica. As atividades comerciais que mais empregam (o Comércio Varejista e secundariamente o Comércio Atacadista) têm perfil claramente urbano e requerem a proximidade de consumidores e trabalhadores de baixa qualificação. Do mesmo modo, os Serviços reúnem vários subsetores fortemente orientados pela proximidade com os mercados de consumo e de trabalho existentes nas grandes cidades dos municípios de grande porte e alta densidade demográfica.¹³ O avanço da urbanização é inegável, mesmo em centenas de municípios de baixa densidade, e a própria redução do peso da agropecuária converge com essa assertiva. A despeito de a maior parte desses empregos serem de baixa remuneração e ocupar trabalhadores pouco qualificados, ainda assim, por se tratar de empregos formais numerosos, são muitos os efeitos multiplicadores que desencadeiam nas economias locais.

Diante desse quadro mais geral da evolução do estoque, resta averiguar como se deu o fluxo de variação anual do emprego nos 1429 pequenos municípios, mas concentrando as atenções sobre os cinco setores econômicos mais relevantes em termos de emprego formal (Agropecuária, Indústria de

¹² Contudo, diversos estabelecimentos que absorvem muitos trabalhadores na Indústria de Transformação estão sediados em municípios de grande e médio porte demográfico, atraídos pela proximidade da mão-de-obra, a exemplo da Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios; Alimentação; Fabricação de Móveis; Manutenção, Reparação e Instalação de Máquinas e Equipamentos; e mesmo a Fabricação de Produtos de Metal, Exceto Máquinas e Equipamentos.

¹³ Dos seis maiores empregadores (Atividades de Atenção à Saúde Humana; Transporte Terrestre; Serviços para Edifícios e Atividades Paisagísticas; Serviços de Escritório, de Apoio Administrativo e Outros Serviços Prestados Às Empresas; Alimentação) apenas os Transporte Terrestre possuem localização mais dispersa territorialmente.

Transformação, Administração Pública, Comércio e Serviços), já que o nível de oscilação das novas contratações indica melhor o desempenho desses setores. Nesse caso, os dados do CAGED são imprescindíveis, inclusive porque cobrem também o ano de 2015. As curvas do Gráfico 5 representam bem a oscilação das cinco principais atividades econômicas dos pequenos municípios do Sudeste.

A primeira conclusão indica que as atividades que se mantiveram relativamente mais estáveis nos dez anos entre 2005 e 2015 do ponto de vista dos saldos anuais do emprego formal foram principalmente a Administração Pública e a Agropecuária de menor porte. Ambas mantiveram saldos líquidos ligeiramente positivos no período e praticamente nulos em 2015.

A agropecuária chegou a exibir um saldo positivo de quase 20 mil novos empregos em 2011, embora esses números tenham declinado a partir daí, até praticamente se anularem em 2015. Já a agropecuária de maior porte (mais de 20 empregados por estabelecimento) oscilou negativamente na maior parte do período, à exceção dos anos de 2006 e 2011, quando chegou a exibir saldos líquidos positivos.

Dois setores que tiveram uma trajetória de geração de empregos muito semelhante foram o Comércio e os Serviços. Ambos retratam curvas claramente positivas no período, com o ápice em 2012, e um declínio inexorável a partir daí até 2015. O declínio desses dois setores pode associar-se com o próprio desempenho da Indústria de Transformação no período, porquanto os efeitos da indústria sobre o resto da economia são significativos.

De fato, o saldo de empregos gerados pela Indústria de Transformação mostrou oscilações muito significativas no período. Entre 2007/2009 houve um declínio da curva (variando de um saldo perto de 40 mil empregos para zero em 2009), provavelmente em decorrência dos reflexos da crise internacional no Brasil.

Contudo, entre 2009 e 2010 o saldo foi fortemente positivo chegando a quase 60 mil empregos, embora a partir daí a queda do saldo tenha se mostrado contínua e vertiginosa, especialmente entre 2013 e 2015 quando esse balanço negativo chegou a 60 mil desempregados. Verifica-se assim que a trajetória errática da curva do emprego na indústria guarda relação de proximidade com as curvas de emprego do Comércio e dos Serviços, como indica o Gráfico 5.

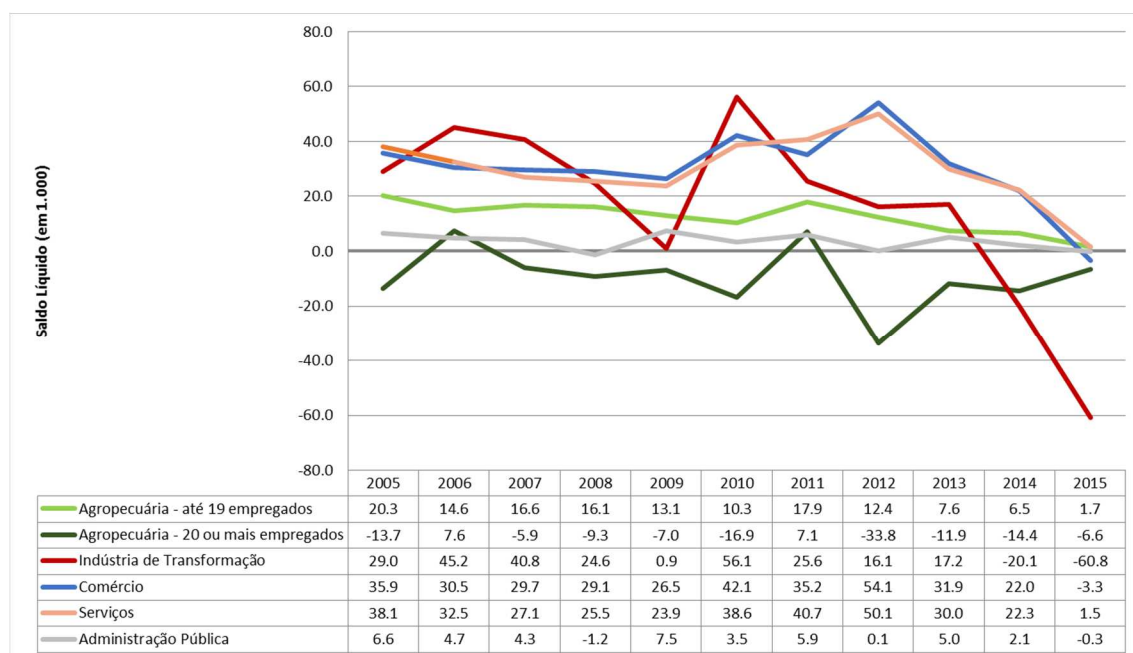


Gráfico 5

Evolução do saldo líquido de empregos formais por setores econômicos selecionados nos pequenos municípios do Sudeste entre 2005 e 2015 (em 1.000)

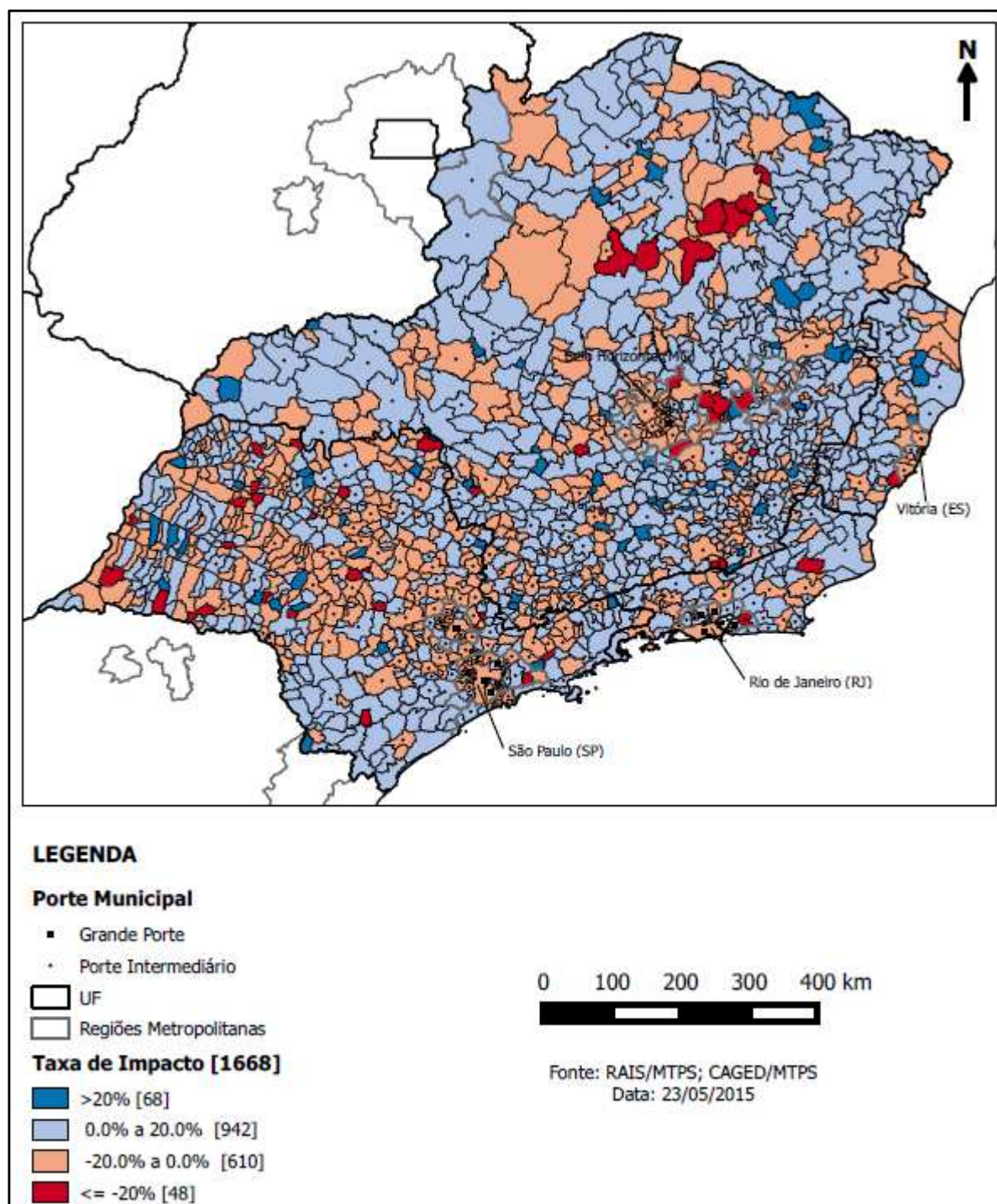
Fonte: CAGED/MTPS

Por último, conviria responder a uma questão geográfica. Se no Sudeste, os estados de São Paulo e Minas Gerais contam com muitos municípios mais ou menos prósperos e o Rio de Janeiro e Espírito Santo experimentaram dinamismo econômico, onde a atividade econômica mais oscilou no período em termos de saldo líquido do emprego formal?

O Mapa 1 ajuda a responder a essa questão ao trazer a taxa de impacto do saldo líquido de empregos formais acumulados entre 2013 a 2015 (dados do CAGED) sobre o estoque de empregos verificados ao final do ano de 2012 (dados da RAIS), um ano antes das grandes manifestações de inconformidades em dezenas de cidades do Sudeste.

O principal resultado indica que os municípios mais impactados negativamente pela variação do emprego formal (principalmente na classe -20% a 0 de Taxa de Impacto) foram os mais dinâmicos da região. Particularmente os que orbitam em torno das quatro capitais (sendo três formadoras de regiões metropolitanas) e, principalmente os do interior paulista, a maioria postada nas proximidades do gasoduto Brasil-Bolívia e do eixo multimodal demarcado pelas rodovias SP 300, SP 310, SP320 e hidrovía Tietê-Paraná (recentemente liberada para o escoamento de grãos e celulose).

O contraste dos municípios do Estado de São Paulo com o resto do Sudeste surpreende. Fica evidente que os numerosos municípios mais impactados negativamente foram aqueles onde predominam as atividades modernas de maior coeficiente de capital agregado, boa parte delas aglutinando grandes estabelecimentos produtores de commodities e/ou de plantas industriais operando em largas escalas.



Mapa 1

Taxa de impacto do saldo líquido da geração de empregos formais (admissões menos demissões) entre 2013 e 2015 sobre o estoque de empregos formais acumulados até 2012, municípios da região Sudeste.

O contraponto com Minas Gerais é notável, porquanto a despeito de Minas contar com mais municípios, inclusive de maior tamanho territorial, o mapa indica a predominância de municípios sem impactos negativos. Em Minas Gerais, Espírito Santo (onde é elevada a presença de contemplados por programas federais de transferência de renda e de mitigação da pobreza) e Rio de Janeiro, contrariamente a São Paulo, os impactos do encolhimento do mercado formal de trabalho foram bem menores no período em que a crise econômica mais agravou-se (a partir de 2013), à exceção dos

municípios periféricos das grandes cidades, que devem ter se ressentido da redução da capacidade de compra de milhões de residentes nas grandes metrópoles. Uma ideia que se difunde nas redes sociais e jornais de que o impedimento da presidente Dilma Rousseff é parte de uma reação “de setores mais capitalizados” da elite brasileira ganha suporte nos dados aqui examinados.

Em outras palavras, há um desconhecimento generalizado sobre a geografia econômica do emprego, dos setores produtivos e da renda da população de centenas de municípios que respondem por frações significativas do Produto Interno Bruto brasileiro. Abrigam milhões de brasileiros, que diante de momentos de aumento do desemprego reagem com manifestações difusas de inconformismo, às quais explicam boa parte da crise política que se abateu recentemente sobre o país.

RESUMO E CONCLUSÕES

Esse estudo procurou mostrar a importância da diferenciação dos espaços econômicos em um grande país como o Brasil. Apoiando-se em autores que já demonstraram a relevância do espaço social na dinâmica econômica de países altamente urbanizados, nos quais o capitalismo internacional já avançou por amplos setores e atividades produtivas, a análise buscou estabelecer nexos de causalidade entre as crises econômicas e políticas, *vis-à-vis* a oscilação do emprego formal, particularmente em segmentos mais capitalizados de centenas de municípios da região Sudeste.

Os dados do CAGED e da RAIS deixaram evidente que o encolhimento do mercado formal de trabalho, ampliando o desemprego e a precariedade das ocupações, mostrou-se muito mais expressivo nos municípios de maior porte demográfico, principalmente nas regiões Sudeste e Sul, e que a despeito de a crise econômica ter se aguçado a partir de 2013, quando também os pequenos municípios do Sudeste começaram a experimentar forte queda do emprego formal, centenas de outros municípios historicamente mais frágeis economicamente não vivenciaram a severidade da crise do desemprego no período 2013-2015. Sintomaticamente, grande parte desses municípios localizam-se nas áreas setentrionais da região, as que se assemelham com a região Nordeste do Brasil, espaços nos quais são mais numerosos os programas assistenciais e projetos sociais de apoio a agricultura familiar e expansão de infraestrutura.

A rigor, os dados apontam que, além dos municípios que orbitam em torno de grandes metrópoles, centenas de outros, notadamente os mais capitalizados do interior paulista, nos quais é notável a força da Indústria de Transformação e da Agropecuária de maior porte – segmentos que muito se expandiram nos últimos 20 anos como o setor sucroalcooleiro, a produção de grãos e demais commodities – o desemprego se mostrou mais impactante e pode ter deflagrado sentimentos de inconformidade trazendo à luz uma geopolítica intranacional pouco conhecida e que surpreende o país na atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM FILHO, O. B. Cidades Médias do Brasil. *Revista Geografia e Ensino*, Belo Horizonte: IGC/UFGM, v.3, n.2, 1984.
- ANDRADE, T. A., SERRA, R. V. *O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1998 (Texto para Discussão, 554).
- AZZONI, C. R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1986.
- BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo – Território: revista de geografia agrária*. Uberlândia: v. 1, n. 2, p. 123-151, 2006. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11787/8293>>. Acesso em: 16 fev. 2015.
- CANO, Wilson. UNICAMP 30 ANOS. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. São Paulo, Ouvidor, Unicamp, 1999.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- COMIN, A. A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010. In: Marta Arretche. (Org.). *Trajetórias das Desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora da Unesp, p. 367-394, 2015.
- CORRÊA, R. L. *Construindo o conceito de cidade média*. Ensaio apresentado ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 1-11, 2006.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Região: um conceito complexo. In: *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 7 ed., 93 p, 2002.
- COSTA, Eduarda Marques. *Cidades Médias. Contributos para sua definição*. Finisterra, XXXVII, 74. p. 101-128, 2002.
- DEUS, João Batista. As Cidades Médias na Nova Configuração Territorial Brasileira. Goiânia, 2004. In: *Boletim Goiano de Geografia*, v. 24, n. 1-2, jan./dez. 2004.
- DURHAM, Eunice. *A caminho da cidade*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1973.
- FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, p. 118-163, 1983.
- FERREIRA, R. N.; MATOS, R. A dinâmica do emprego formal no Brasil da década de 1990 e as tendências de reestruturação territorial. In: *XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR*, 2005.
- GEIGER, P. P. Organização Regional do Brasil. *Revista Geográfica*, Rio de Janeiro: 33 (61), JPGJ-1, 1964.
- GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de Região e sua discussão. IN: CASTRO, I. et all (org.) *Geografia, Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.49-76, 1995.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP /IE. p. 1-40, 1996.
- GRIGG, D. Regiões, modelos e classes. *Bol. Geogr.* Rio de Janeiro, 32 (234), p.3-46, maio/junho, 1973.
- HAESBAERT, R. *Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- IBGE. *Regiões de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. In: *Comunicado do Ipea nº 155*. IPEA: Brasília, 25 de setembro de 2012.

IPEA (Relatório Final). Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil.

KAYSER B.; GEORGE, P. *A Região como objeto de intervenção. A Geografia Ativa. Difusão Européia do Livro*. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1966.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. UFMG/Humanitas: Belo Horizonte, 1999.

LOBO, C. F. F. *Dispersão Espacial da População nas Regiões de Influência das Principais Metrópoles Brasileiras*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

LOPES, J. R. *Desenvolvimento e mudança social; formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

MARTINE, G. Adaptação de migrantes ou sobrevivência dos mais fortes? In: MOURA, A.M. (ed.) *Migração interna; textos selecionados*. Fortaleza, 1980.

MATOS, R. Questões teóricas acerca dos processos de concentração e desconcentração da população no espaço. In: *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. São Paulo, v. 13, p. 35-58, 1995.

MATOS, R. e BAENINGER, R. Migration and Urbanization in Brazil: Processes of Spatial Concentration and Deconcentration and the Recent Debate. In: *XXIV General Population Conference*. Salvador: Brazilian Demography. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2001.

MATOS, R. Questões Teóricas Acerca dos Processos de Concentração e Desconcentração da População. *Revista Brasileira de Estudos da População*. São Paulo: v. 12, n. 1-2, p. 35-58, 1995.

MATOS, R.; FERREIRA, R. N. Migrações internas no Brasil: comparações entre os dados da RAIS e os do Censo Demográfico. In: *IV Encontro Nacional sobre Migrações*. Rio de Janeiro, 2005.

MATTOS, C. A. Redes, Nodos e Cidades: Transformação da Metrópole Latino-americana. In: *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Editora Fundação Perseu Abramo/FASE/Observatório das Metrópoles: São Paulo, p. 157-196, 2004.

MEDEIROS, M., SOUZA, P. H. G. F. e CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: v. 58, n.1, p. 7- 36, 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201537>.

MOTTA, D. M.; AJARA, C. *Rede urbana brasileira-hierarquia das cidades*. Curso de Gestão Urbana e de Cidade EG/FJP-WBI-PBH-ESAF-IPEA, ago, 1999.

NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas SP, Editora da Unicamp, 1996.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da Nação*. Instituto de Economia/UNICAMP, 1998.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, E. F.; MATOS, R. Interiorização da urbanização e a discussão sobre cidades médias no Brasil. *Geografia em Questão (Online)*, v. 8, p. 1, 2015.

REDWOOD, J. Reversion de polarizacion, ciudades secundarias y eficiencia en el desarrollo nacional: una vision teorica aplicada al Brasil contemporaneo. In: *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, Santiago: v. 11, n.32, dez. 1984.

RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: Ester Limonad; Rogério Haesbaert; Ruy Moreira. (Org.). *Brasil século XXI: por uma nova regionalização? (agentes, processos e escalas)*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 2004.

ROCHEFORT, M. Regionalização e rede urbana. *RA'EGA*. Curitiba: Editora UFPR, n.7, p.115-121, 2003.

RONCAYOLO, M. *Região*. Enciclopédia Einaudi, v. 9, 1986.

SANFELIU, C. B; TORNÉ, J. M. L. *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Unesco – UIA – Ministério de Assuntos Exteriores. Lleida: Ed. Ajuntament de Lleida, 1999.

SANTOS, M e SIVEIRA, M.L. *O Brasil; território e sociedade do início do século XXI*. Record: Rio de Janeiro. 2001.

SANTOS, M. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SINGER, P. *Dinâmica populacional e desenvolvimento*. São Paulo: Hucitec, p. 178-207, 1988.

SPOSITO, Maria E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: *Urbanização e Cidades. Perspectivas geográficas*. São Paulo: Gasper/EDUSP, p. 609-643, 2001.

STORPER, M. Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: Lavinhas, L.; Carleial, L.; Nabuco, M.R. (org.) *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

WOOD, C. H., CARVALHO, J. A. *A demografia da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: PNPE/IPEA, 1994.

ÉBOLA 2013/2016: UMA RELAÇÃO ENTRE A INTEGRAÇÃO DOS PAÍSES NA ECONOMIA GLOBAL E SUA PARTICIPAÇÃO NO COMBATE À EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE INTERESSE INTERNACIONAL

MENDES, Thiago Monteiro

(CEGOT – FLUP, profthiagomonteiro@gmail.com)

[dx.doi.org/10.17127/qcfd/2016.08](https://doi.org/10.17127/qcfd/2016.08)

Palavras-chave: “Redes de Inovação”, “Redes de Conhecimento”, “Ébola”, “Inovação em Saúde”

Objetivos da apresentação

Este trabalho parte de uma reflexão mais ampla relativa ao projecto de doutoramento em curso no Departamento de Geografia da Universidade do Porto que tem como foco analisar a relação entre a expansão territorial da crise do Ébola (2013/2016) e o estabelecimento de redes de inovação em tecnologias farmacêuticas de combate à doença. Especificamente neste trabalho, pretende-se analisar a rede de parceiros institucionais de Resposta ao Ébola da Organização Mundial da Saúde (OMS), através de uma comparação com a relação dos países doadores de recursos financeiros para o Fundo de Resposta ao Ébola (OMS) e os indicadores de integração económica mundial naquele momento, publicados pelo Banco Mundial em 2016. Esta análise tem como objetivo suscitar reflexões que estimulem respostas internacionais mais rápidas às crises epidemiológicas futuras, reduzindo seus impactos sociais, políticos e económicos.

Resumo

Em agosto de 2014, aproximadamente oito meses após o início da epidemia do Ébola na África Ocidental, a Organização Mundial de Saúde (OMS) passou a considerar esta doença uma “Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional” (Public Health Emergency of International Concern), chamando a atenção do mundo para tal crise. Porém, antes mesmo deste reconhecimento, em Março de 2014, a organização já passava a mobilizar diversos parceiros do Global Outbreak Alert and Response Network (GOARN), com o objetivo de prestar apoio técnico e operacional de combate a doenças. Esta é uma rede multidisciplinar que agrega parceiros de centenas de países do mundo em um sistema de trocas de conhecimentos estratégicos para uma resposta rápida às emergências em saúde pública. Outro recurso importante para a mobilização de esforços no combate ao Ébola foi o investimento financeiro recebido pela OMS. Entre Março de 2013 e Dezembro de 2014 esta organização recebeu mais de US\$ 450 milhões oriundos de aproximadamente sessenta fontes diferentes.

Visando estabelecer reflexões para a construção de um futuro desejado, onde pretende-se contar com respostas mais rápidas às crises epidemiológicas, este trabalho busca identificar os países que compõem as redes da OMS de resposta ao Ébola e os países que contribuem financeiramente com os esforços contra a doença, comparando-os entre si e com os demais, a partir dos seus indicadores de Integração com a Economia Global publicados pelo Banco Mundial em 2016 (World-Bank, 2016a), nomeadamente aqueles relativos aos investimentos externos diretos dos países. Esse relacionamento entre integração económica, investimentos financeiros e atividades de apoio técnico e operacional pode representar um indicador importante na identificação de um “buzz”, relacionado às redes de conhecimento, capaz de desencadear atividades inovadoras em tecnologias relativas ao combate ao Ébola.

INTRODUÇÃO

Descoberto em 1976, após a primeira epidemia registada no antigo Zaire (atual República Democrática do Congo) e no Sudão, o Ébola vinha demonstrando ser uma doença viral de elevada letalidade, mas com controlo epidemiológico relativamente simples uma vez que ocorria em zonas remotas e nunca em zonas urbanas mais populosas. Porém, a epidemia que ocorreu entre 2013/2016 trouxe impactos profundos na percepção desta doença, incluindo desde os procedimentos de cuidado em campo, até a observação de comportamentos de respostas imunológicas que permitem vislumbrar o desenvolvimento de possíveis vacinas.

Relacionada a todo esse processo encontra-se, porém, a necessidade de recursos financeiros que apoiem todas as atividades relativas ao combate à doença, especialmente pelo facto de o início e o epicentro da doença ter ocorrido em países da África Ocidental, marcados pelo baixo desenvolvimento socioeconómico e pela instabilidade política. Destes países, os mais impactados foram Guiné, Serra Leoa e Libéria (Fig. 1), mas foram, ainda, registados casos em Mali, Nigéria, Senegal, além de países fora de África, como Estados Unidos, Espanha, Reino Unido e Itália.

Uma vez que a epidemia foi declarada em agosto de 2014 como uma “Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional” (Public Health Emergency of International Concern), houve um aumento sensível nos esforços internacionais para o combate ao Ébola. Entre estes esforços, destaca-se a ampliação dos recursos recebidos pela Organização Mundial de Saúde para fomentar três atividades principais: Resposta; Recuperação; Investigação e Desenvolvimento. Recebendo, respetivamente, 79%, 18% e 3% dos recursos (UN, 2015). Esta declaração, porém, foi reconhecidamente atrasada, uma vez que instituições internacionalmente reconhecidas que atuavam em campo, como os Médicos Sem Fronteiras, já vinham alertando sobre os riscos que esta epidemia trazia para a sociedade, especialmente com a constatação de que, com os poucos recursos existentes, havia sido perdido o controlo espacial e populacional da doença.

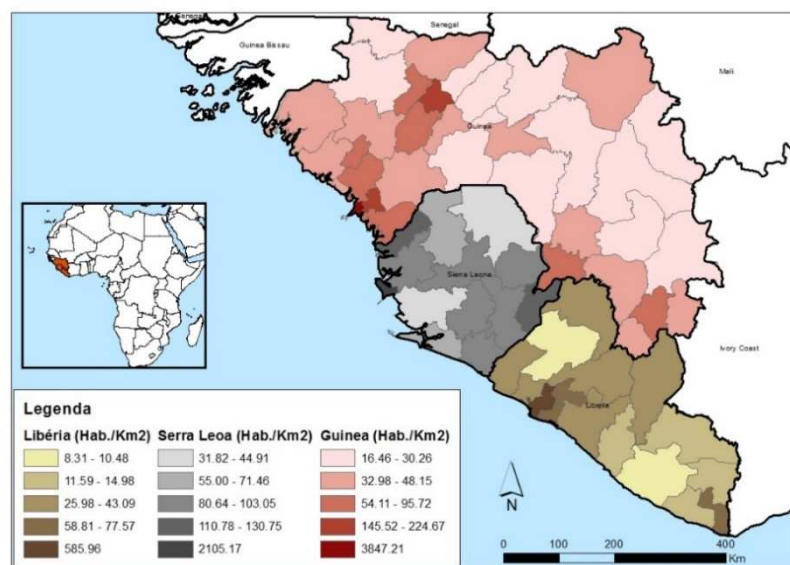


Figura 1: Países com maior número de casos registrados
Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre os apoios financeiros internacionais para combate aos problemas sociais, muito é questionado por diversos sectores da sociedade, uma vez que, historicamente, há registos de empréstimos de recursos financeiros que, em contra partida, acarretaram a necessidade de alinhamentos políticos por parte de diversos países. Nesse sentido, tais práticas passaram a ser, muitas vezes, vistas como intervencionistas e anti soberana. Esta visão toma como base um dos princípios mais conhecidos pelos economistas: tudo tem seu preço. Para o economista João César das Neves:

Uma das tarefas mais simples e importantes que cabe aos economistas é a de repartir, sem cessar, alguns princípios básicos que, embora elementares e essenciais, a natureza humana tende continuamente a esquecer. E entre estes, um dos mais básicos, elementares, essenciais e esquecidos é, sem dúvida, o que se pode resumir na antiga sentença << Não Há Almoços Grátis >>. (Neves, 1994)

Por outro lado, com uma visão mais conciliadora, Milton Santos (2011), apesar de um crítico ao atual modelo de desenvolvimento económico, propõe aquilo que chama de “A nova consciência de ser mundo”. O autor destaca os traços comuns da constituição técnica do mundo e a existência de um único motor para as ações hegemônicas, o lucro. Mas, para o autor, esta constituição associada à informação generalizada, configuram condições objetivas, materiais e intelectuais para a humanidade superar o endeusamento do dinheiro e promover uma globalização amparada na prática da solidariedade.

Nesse sentido, enxerga-se aqui uma possível percepção do Ébola em sua dimensão económico e social configurando-se como um custo a ser evitado, entendendo este “custo” não de forma exclusivamente financeira, mas, também, humanitária. Ao não assumir este custo como exclusivamente financeiro, este trabalho posiciona-se em um contexto que leva em conta as questões económicas relativas ao impacto da doença, sem que, com isso, desconsidere a dimensão humanitária

que a mesma possui. Dessa forma, estrutura-se uma reflexão sobre a forma como recursos foram efetivamente viabilizados para o combate ao Ébola, as origens destes recursos e a origem dos principais parceiros que foram acionados para o combate à doença em campo.

Este trabalho tem como objetivo analisar a rede de parceiros institucionais de Resposta ao Ébola da Organização Mundial da Saúde (OMS), através de uma comparação com a relação dos países doadores de recursos financeiros para o Fundo de Resposta ao Ébola (OMS) e os indicadores de integração económica mundial naquele momento, publicados pelo Banco Mundial em 2016. O mesmo estrutura-se em três partes, além desta. Em uma primeira parte, são apresentados os dados económicos dos principais países afetados e dos principais países doadores, destacando sua relação em termos de fluxos comerciais naquele momento. Na segunda parte, são apresentados os parceiros da Rede GOARN, os dados económicos dos países sede das principais instituições desta rede e suas relações económicas, com destaque, ainda, para as redes de inovação acionadas a partir da atuação das instituições no combate à doença. Na terceira parte, é apresentada uma discussão sobre os resultados obtidos a partir da análise comparativa entre os dados apresentados.

A ESTRUTURA ECONÓMICA E AS REDES COMERCIAIS ENTRE OS PAÍSES ENVOLVIDOS NA CRISE EPIDEMIOLÓGICA EM 2014.

O ano de 2014 foi internacionalmente marcado, não apenas pela epidemia do Ébola que chamou a atenção pela cobertura mediática, mas, também, pelas consequências económicas da crise pela qual o sistema capitalista havia passado nos anos anteriores. Assim, este ano estava inserido num contexto de incertezas causadas por esta crise global e, ainda, por tensões geopolíticas ao redor do mundo. Tais características são marcantes nos números relativos aos investimentos externos recebidos pelos países, como mostra a Figura 2.

Além das reduções relativas aos investimentos externos diretos direcionados aos diversos países do mundo, com especial impacto sobre as economias mais frágeis, incluindo os três países mais impactados pela crise do Ébola em questão, destaca-se a fragilidade destas economias relativamente ao seu baixo grau de diversidade. Tratam-se de países fortemente baseados na exportação de commodities (Fig. 3), produtos altamente impactados pela crise pela qual o sistema financeiro internacional vem passando nos últimos anos uma vez que a mesma produz impacto direto nas atividades produtivas e consequente redução no consumo destes produtos. Dados sobre o comércio com Serra Leoa serão desconsiderados neste estudo devido sua indisponibilidade nas bases acessadas.

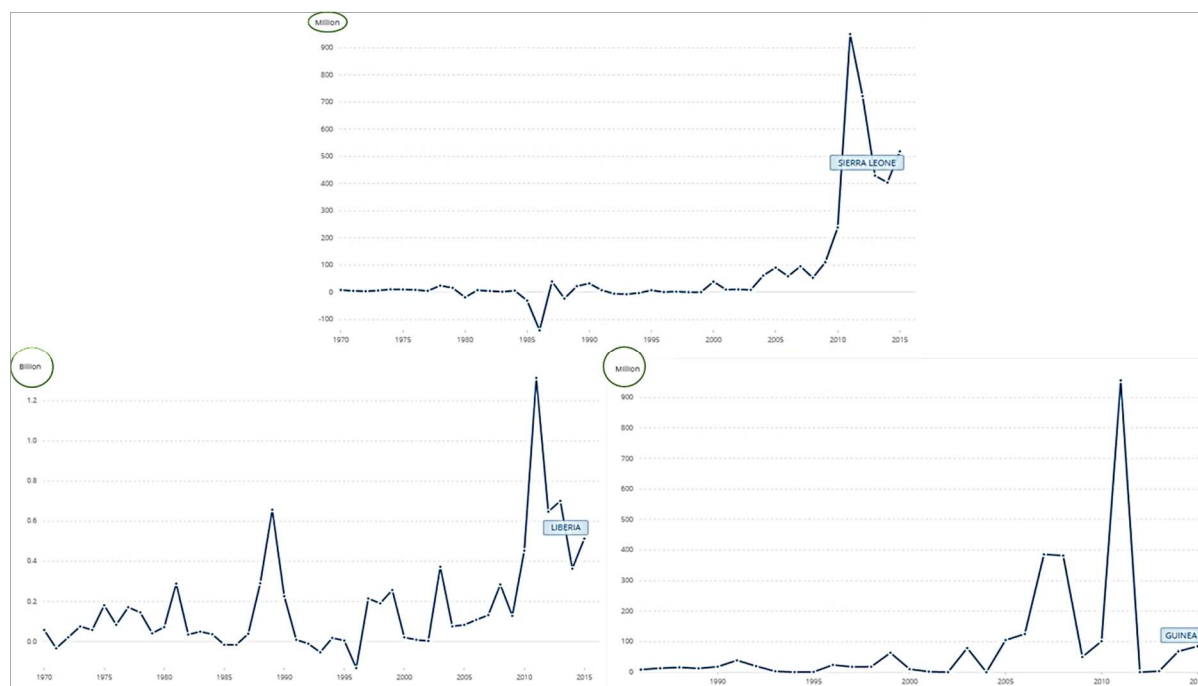


Figura 2: Investimento estrangeiro direto, entradas líquidas (BoP, atual US\$) – 1970/2015
Fonte: Elaborado pelo autor com base em World-Bank (2016a)

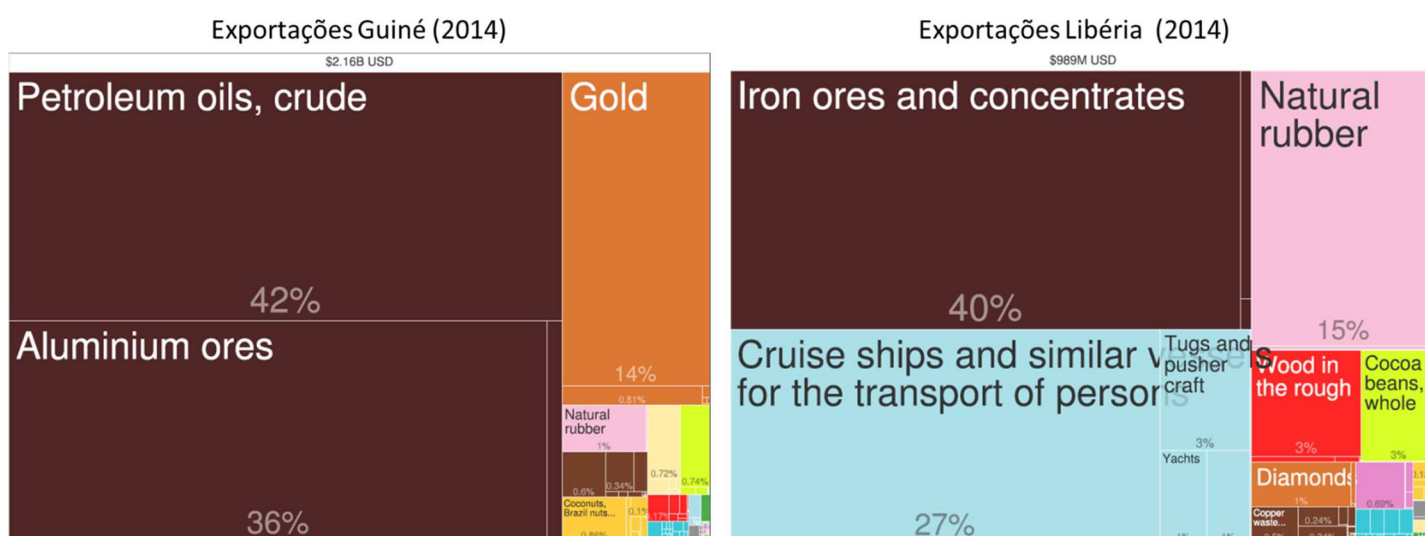


Fig. 3: Composição dos produtos exportados em 2014 – Guiné e Libéria.
Fonte: CDIHarvard (2016)

Ainda através da estrutura comercial destes países, pode-se inferir que a mesma reflete a baixa conectividade dos mesmos, entendendo esta como “o grau em que os nós de uma rede se encontram interligados entre si” (Pérez & Pons, 2016). A análise dos parceiros comerciais de Guiné e da Libéria (Fig. 4) mostra que tais países possuem suas exportações concentradas em um pequeno número de parceiros com muita representatividade em suas economias, especialmente no caso da Guiné. Percebe-se, ainda, a baixa articulação destes países com economias regionais e outras economias emergentes,

com exceção da Índia, República da Coreia e China, que assumem uma participação elevada nas exportações destes países. Em ambos os casos, Ásia e Europa são as regiões que mais importam e exportam para tais países, enquanto os países das américas possuem uma representatividade muito baixa no comércio desses.

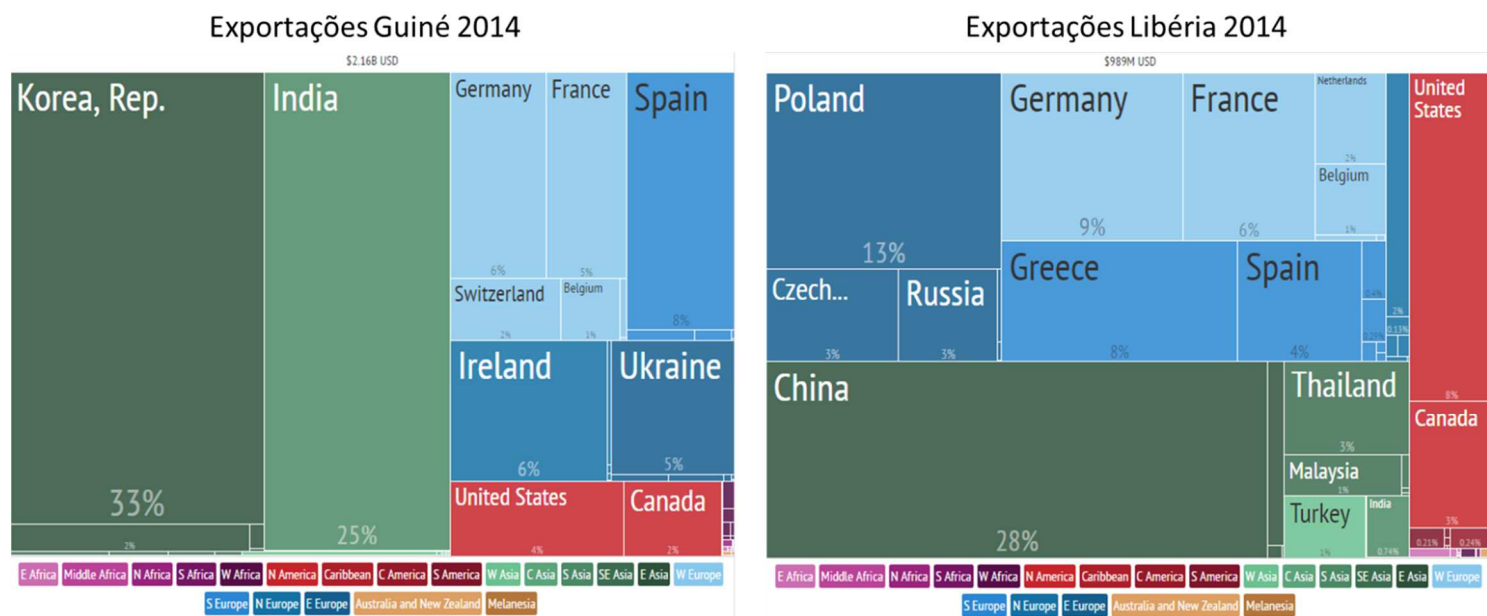


Fig 4.: Destino das Exportações de Guiné e Libéria em 2014.
Fonte: CDIHarvard (2016)

Segundo o relatório World Development Indicators (World-Bank, 2016b), apesar de os fluxos de investimentos externos diretos em 2014 terem reduzido aproximadamente 64% para as economias mais desenvolvidas, as pequenas e médias economias se apresentaram mais resilientes, tendo um crescimento de aproximadamente 4% sobre o registrado em 2013, representando mais de 40% do Investimento Estrangeiro Direto global. Por outro lado, mais da metade deste fluxo foi direcionado para China, Índia e Brasil. Isso porque, ainda segundo o relatório do Banco Mundial, os investidores continuavam a ser atraídos por negócios desenvolvidos e ambiente regulatório, perspectiva de crescimento, e um mercado doméstico flutuante e expansivo. Assim, muitas destas características buscadas pelos investidores não seriam encontradas nos principais países impactados pelo Ébola. Especialmente pelo peso que esta epidemia geraria sobre as perspectivas de crescimento destas economias.

Se por um lado os fluxos de investimentos externos diretos, direcionados aos países que mais foram impactados pelo Ébola, reduziram no momento pré epidemia, os fluxos de ajuda humanitária cresceriam no pico da epidemia, com a declaração de Epidemia de Interesse Internacional, feita pela OMS em agosto de 2014. Após esta declaração, o Fundo de Resposta ao Ébola, gerido pela OMS, passou a receber um volume significativo de recursos. Segundo esta instituição:

“O apoio de doadores tem sido crucial para o rápido ganho de escala e evolução das respostas ao Ébola. Entre Março de 2014 e 22 de Abril de 2016, a OMS recebeu mais de US\$ 459 milhões em contribuições diretas e indiretas de mais de 60 doadores. Este generoso suporte tem permitido que a OMS implemente um largo e variado pacote de atividades e intervenções para acabar com a transmissão do vírus Ébola na África Ocidental” (WHO, 2016a)

Este fundo contou com um total aproximado de 460 mil milhões de dólares, composto por instituições governamentais e privadas de todos os continentes. A composição deste valor era formada por aproximadamente U\$ 145.157.008,00 oriundos da América Anglo-Saxônica, U\$ 133.274.324,00 vindos de instituições supranacionais, U\$ 78.367.617,00 com origem de governos e instituições privadas europeias, U\$ 51.350.867,00 oriundos do próprio continente africano, U\$ 33.219.361,00 vindos da Ásia, U\$ 6.422.057,00 da América Latina, U\$ 6.122.323,00 da Oceânia e U\$ 6.000.000,00 do Oriente Médio.

Nesta composição, chama a atenção a elevada participação estadunidense, maior doador da América Anglo-saxônica, assim como a grande participação de instituições supranacionais como Banco Mundial, Nações Unidas, entre outras. Pode-se perceber, ainda, que houve uma forte participação de governos e instituições africanas, correspondendo, por exemplo, a aproximadamente 65% do total doado pelos países europeus, apesar da grande disparidade económica entre as regiões. Uma das causas dessa elevada contribuição parece ter sido o fato de o epicentro da epidemia ter sido no continente africano e, ainda, o receio de esta epidemia se espalhar para os vizinhos mais próximos.

Sendo os Estados Unidos o país que mais doações realizou para o combate ao Ébola na África Ocidental, tomar-se-á este para ilustrar as redes comerciais estabelecidas entre o principal doador e os principais países afetados, nomeadamente Libéria e Guiné (Fig. 5). Percebe-se que o comércio com os países diretamente afetados pela crise do Ébola representa, para os EUA, um percentual extremamente baixo do seu comércio total (aproximadamente U\$ 157 Milhões num total de U\$ 1.41 Biliões¹), como mostra a Figura 6. Por outro lado, destaca-se a proximidade do maior parceiro comercial dos EUA no continente Africano, a Nigéria, que, inclusive, teve casos registrados nesta epidemia. Vale ainda destacar que, ao contrário do comércio geral estadunidense, este mantém uma balança relativamente equilibrada com os principais países afetados pela epidemia e, num contexto regional geral, mantém uma relação clara de compra de commodities e exportação de produtos industrializados.

¹ Destaca-se aqui que no corpo do texto serão usadas as notações europeias de valores. Dessa forma, onde nos EUA ou no Brasil fala-se Bilhões ou Trilhões, aqui serão falados Mil Milhões ou Bilhões, respectivamente. Por outro lado, por questões técnicas, nas imagens serão mantidas as notações americanas.

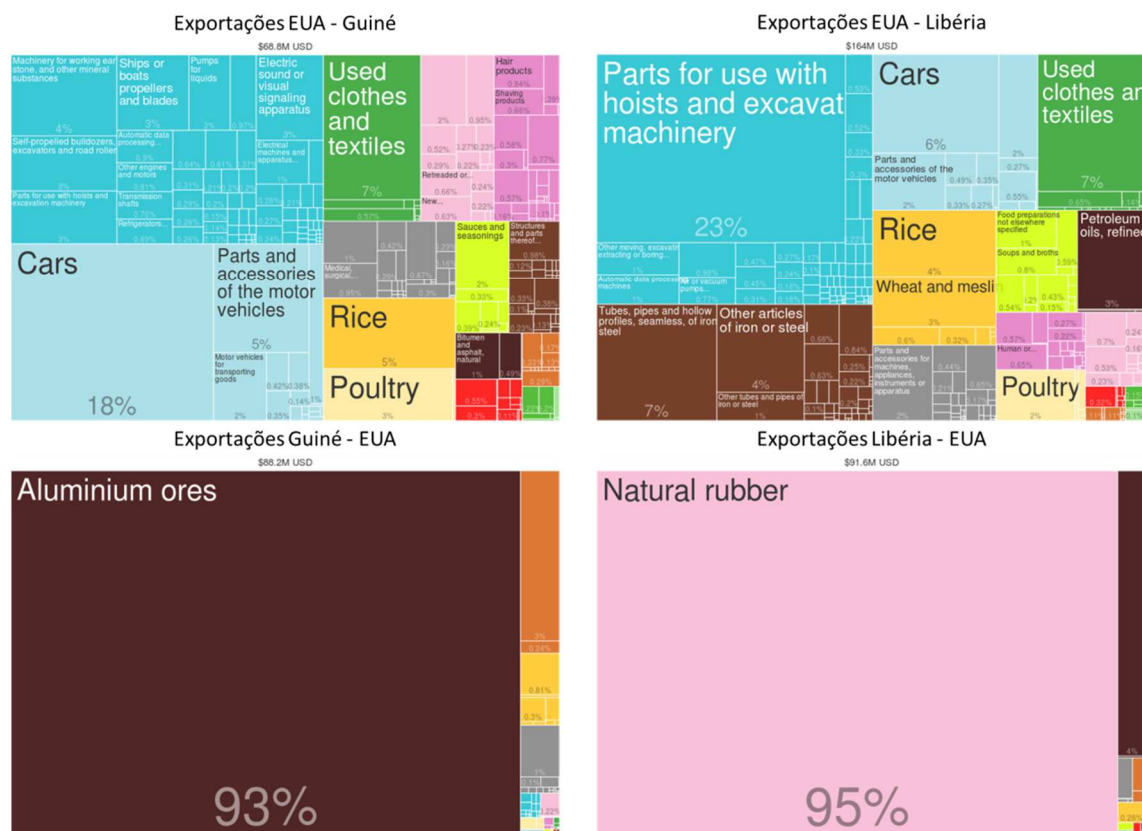


Figura 5: Relações Comerciais entre Guiné/Libéria e os EUA em 2013.
Fonte: CDIHarvard (2016)

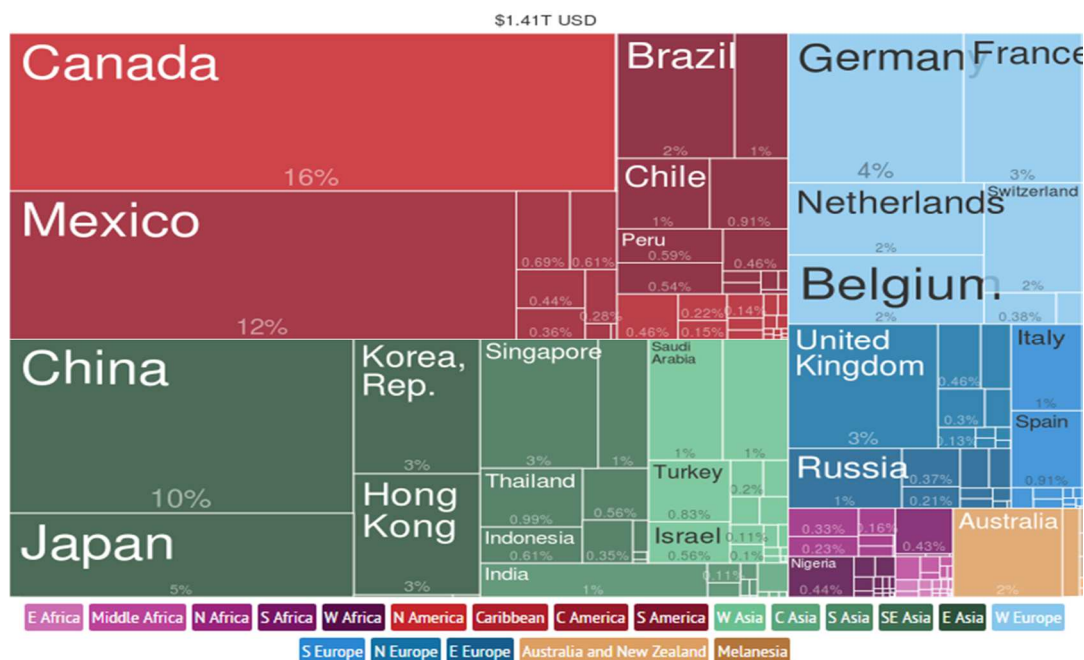


Figura 6: Parceiros Comerciais Estadunidenses – Exportações 2013.
Fonte: CDIHarvard (2016)

A figura 7 mostra que as saídas líquidas de investimentos diretos dos Estados Unidos estavam significativamente acima das estradas líquidas de investimentos diretos, indicando, nomeadamente no

ano de 2014, um *deficit* de aproximadamente 50% do total dos investimentos. Esse desequilíbrio significa uma menor entrada de dinheiro na economia estadunidense, podendo ter influenciado na participação das instituições do país no combate ao Ébola. Apesar disso, merece destaque a atuação de organizações americanas como a Center for Disease Control and Prevention (CDC) e Universidades como a Emory University.

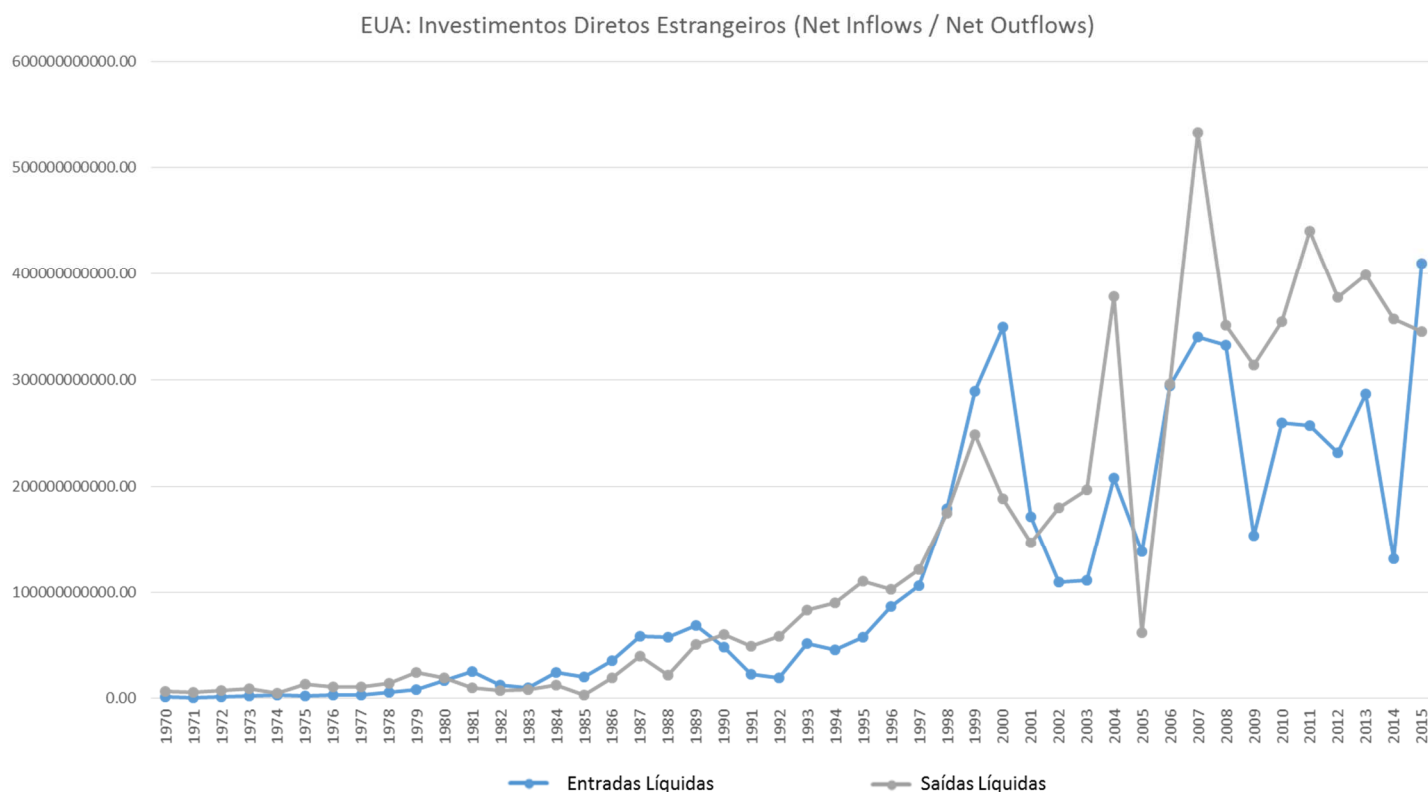


Figura 7: EUA: Foreign direct investment, net inflows / outflows (BoP, current US\$)
Fonte: Elaborado pelo autor com base em World-Bank (2016a)

A REDE GOARN E O CENÁRIO ECONÓMICO DOS PAÍSES SEDE.

A Rede GOARN/WHO (Global Outbreak Alert and Response Network/World Health Organization) é uma rede de parceiros institucionais voltada para a identificação, confirmação e resposta de surtos epidemiológicos, contando com recursos humanos e técnicos especializados para intervenção em campo e para ações de longo prazo com vistas às futuras epidemias. Esta rede, criada em Abril de 2000, parte do princípio de que nenhuma instituição ou país sozinho possui toda a capacidade para responder às emergências internacionais de saúde pública causadas por epidemias e por doenças infecciosas novas e emergentes. Assim, a ação em rede para respostas epidemiológicas é essencial para a contenção de epidemias. Esta rede se desdobra em mais de 200 instituições de saúde pública; redes de laboratórios; redes de especialistas em saúde pública em epidemiologia, controle infeccioso e ciências biomédicas; redes de laboratórios; e organizações não-governamentais. (Fig. 8)

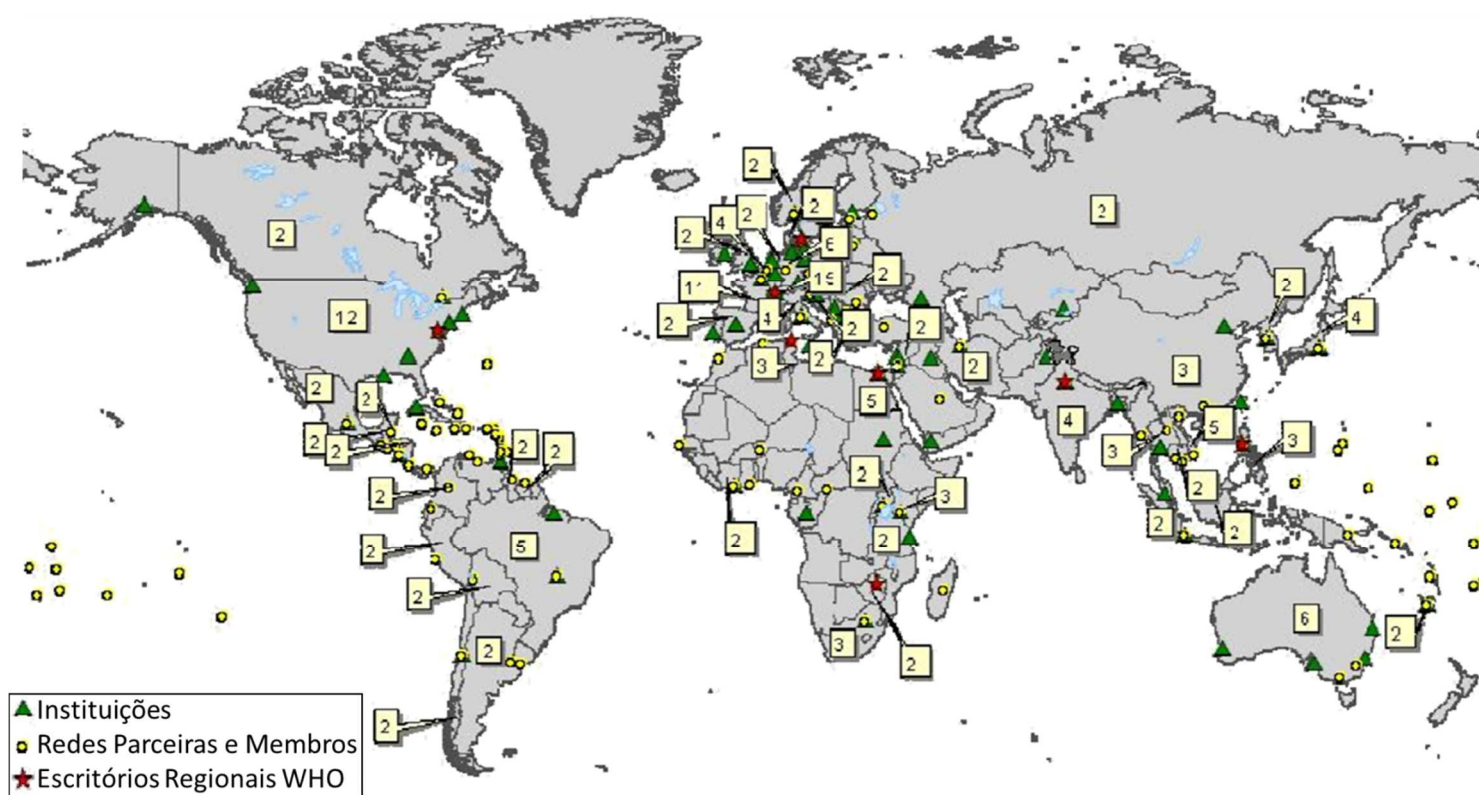


Fig. 8: Distribuição dos Parceiros da Rede GOARN/WHO
Fonte: WHO (2005)

Destes parceiros, 115 participaram da chamada “GOARN partners responding to the Ebola outbreak 2014-2015”(WHO, 2016b), uma rede de parceiros criada especialmente para o combate crise do Ébola aqui abordada. Assim como a rede GOARN geral, esta rede específica também tem maior concentração de parceiros europeus, como apresentado por Mendes & Sá Marques (2016). Os autores, ao compararem a rede de resposta ao Ébola e as fontes de financiamento ao Fundo de Resposta ao Ébola, destacam o caráter de complementariedade entre necessidade de manutenção das atividades – e missões - institucionais em cenários de crise econômica e a possibilidade de superá-la através do envolvimento institucional em redes internacionais de apoio à crises humanitárias, como a rede GOARN.

Ao analisar os Fluxos de Investimentos Diretos Estrangeiros relativos à União Europeia (Fig. 9), observa-se o reflexo do profundo impacto da crise de 2008 nas economias dos países que compõem o bloco. Este impacto gerou uma série de medidas institucionais por parte da Comissão Europeia que, culminaram com a adoção de políticas de austeridade em diversos países europeus. Entre estas medidas, destacam-se cortes em serviços públicos em setores como o de Investigação e Desenvolvimento.

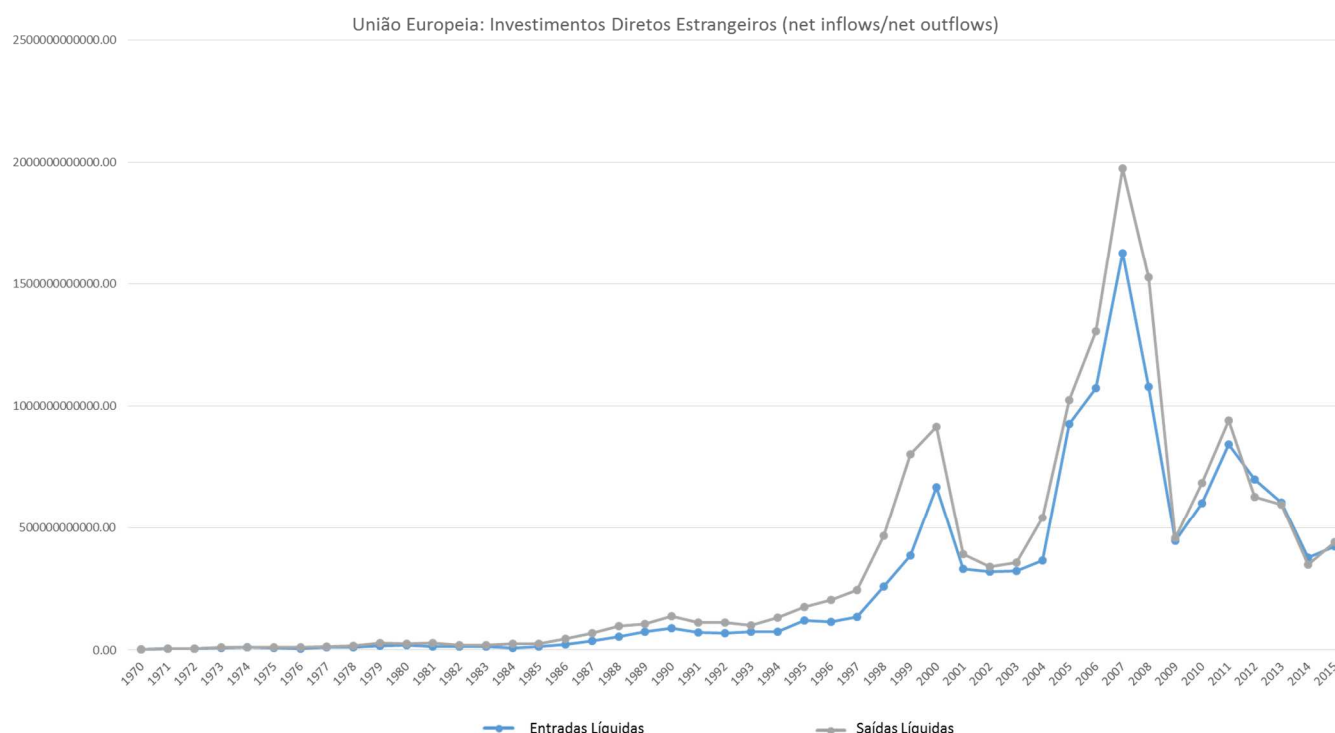


Fig. 9: União Europeia: Investimentos Diretos Estrangeiros (Net inflows / Net outflows)
Fonte: Elaborado pelo autor com base em World-Bank (2016a)

Se, por um lado, o impacto da crise provocou consequências negativas sobre a atividade económica dos países europeus e, por efeito, sobre as atividades de investigação e desenvolvimento das instituições, por outro a grande qualidade técnica destas mesmas instituições e a articulação destas em redes de ações globais, como a rede GOARN, permitiu que houvesse recursos para que parte das suas missões continuassem a ser desenvolvidas. Esta rede, e especificamente a parcela desta voltada para o combate ao Ébola, apesar de contar com instituições sediadas em todos os continentes, possui uma concentração de parceiros institucionais europeus.

Além da atuação nas atividades de combate direto ao Ébola, muitas instituições relacionadas a esta rede participam de processos ligados ao desenvolvimento de tecnologias farmacêuticas relacionadas ao combate à doença. Pela primeira vez, uma crise de Ébola ganhou uma dimensão internacionalmente representativa, capaz de gerar estudos metodologicamente mais controlados e com maior capacidade técnica para tornar possível a observação do comportamento do vírus no corpo humano e a resposta deste ao antígeno viral. Neste sentido, pacientes foram levados para países europeus e estadunidenses para serem submetidos a tratamentos e, simultaneamente, receberem acompanhamento clínico e laboratorial.

Assim, são desenvolvidas Redes de Conhecimentos Locais e Distantes, através das quais ocorre o fomento ao *pipeline* de desenvolvimento tecnológico e inovação relacionado ao combate ao Ébola. Estas redes, no caso do Ébola, mostraram-se mais ativas quando houve, por um lado, a maior demanda por medicamentos devido ao crescimento do número de pessoas infectadas pela doença e, por

outro, um maior incentivo financeiro e regulatório para o desenvolvimento de investigação nesta área. É possível constatar este crescimento, a partir de uma análise bibliométrica simples das publicações relacionadas ao Ébola em revistas científicas indexadas ao Web of Science. (Fig. 10)

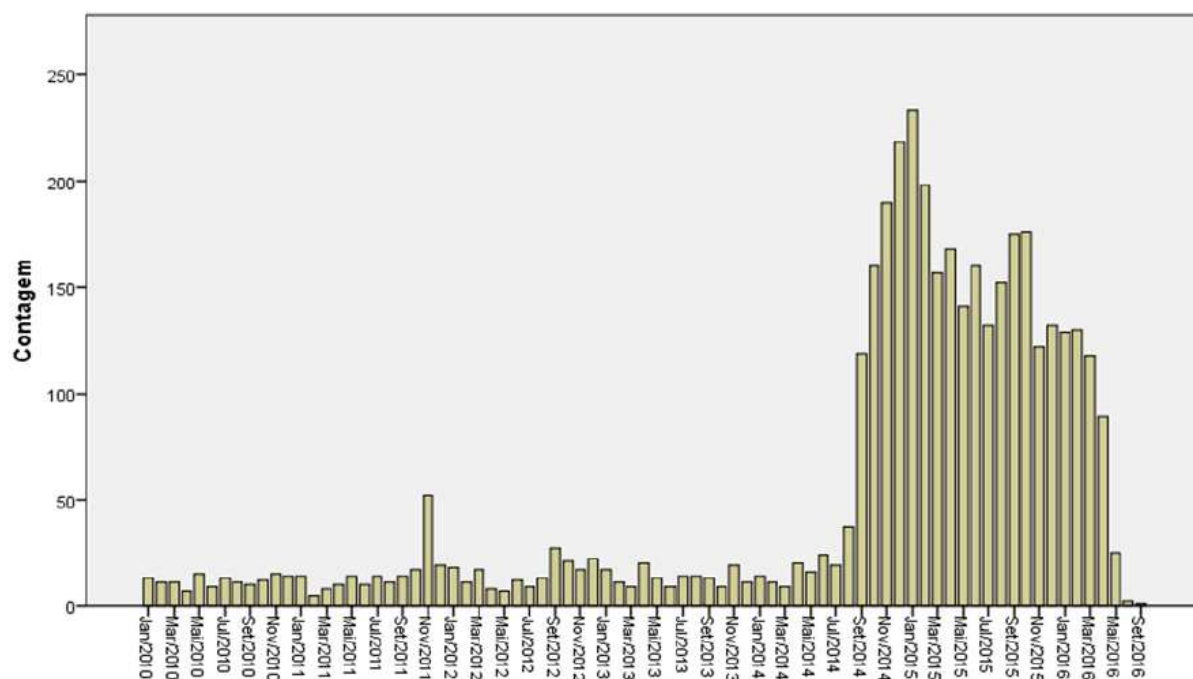


Fig. 10: Evolução das publicações relacionadas ao Ébola em revistas indexadas ao Web of Science
Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre as atividades para o desenvolvimento tecnológico de resposta ao Ébola, podem ser destacadas as técnicas de tratamento de imunidade passiva, como “Blood Products” - baseados em plasma convalescente oriundo de pacientes recuperados e de “Pooled Antibodies” – concentrados de anticorpos ativos ao Ébola. Além destas técnicas, estão sendo testados coquetéis de anticorpos, como o ZMapp e o MB-003 (desenvolvidos pela americana Mapp Biopharmaceuticals) e o ZMab (desenvolvido pela canadense Defyrus Inc.). Estão, ainda, em desenvolvimento, agentes farmacêuticos como o Tekmira-Ebola (da canadense Arbutus Biopharma – antiga Tekmira Pharmaceuticals), o Favipiravir (da japonesa Toyama Chemical), o BCX 4430 (da americana Biocryst), o AVI-7537 (da americana Sarepta Therapeutics Inc.). Além destes tratamentos, estão em desenvolvimento vacinas, com destaque para dois tipos candidatos de *Viral Vector-Based*: “Live Recombinant Vesicular Stomatitis Virus Vaccines, como a rVSV-ZEBOV” – desenvolvida pela Agência de Saúde Pública Canadense e sublicenciada para a Merk - e “Replication-Incompetent Adenoviral Vector Vaccines”, como a ChAd3 - desenvolvida pela britânica GlaxoSmithKline. (WHO, 2014)

Assim, a resposta ao Ébola é desempenhada por diferentes atores e em diferentes escalas, não apenas no epicentro da crise, mas, ainda, em redes globais. Em escala internacional, destaca-se a Organização Mundial de Saúde e diferentes Organizações Não Governamentais, como os Médicos Sem Fronteiras e

a Cruz Vermelha Internacional; em escala nacional, destacam-se os Ministérios de Saúde, ou similares, e agências relacionadas, como o americano Centers for Disease Control and Prevention (CDC); em nível local, destacam-se os escritórios de saúde pública, além de entidades privadas e públicas voltadas para investigação, como companhias farmacêuticas e universidades.

DISCUSSÃO

A falta de linearidade acerca dos fenômenos que compõem o processo de desenvolvimento é marcante em momentos de crise. A necessidade urgente por respostas parece superar a visão de tirania do capital *versus* ações de ajuda humanitária. Se, por um lado, setores da sociedade buscam a reprodução do capital como objetivo sempre a ser alcançado, por outro, crises de grandes dimensões podem representar uma ameaça direta à fluidez dos mercados, despertando uma preocupação direta deste setor e a necessidade de fazer pararem tais crises.

É nesse quadro que têm sido desenvolvidas as ações de combate ao Ébola. Marcadamente iniciadas por ONGs e, posteriormente, assumidas como prioridade pela Organização Mundial de Saúde, tais ações mobilizaram instituições de diferentes setores e em diferentes esforços que muitas vezes estiveram descolados do interesse econômico direto. Vale destacar que, apesar de ter ocorrido em um momento de instabilidade econômica global, a crise do Ébola mobilizou grande quantidade de recursos internacionais após a declaração de “Public Health Emergency of International Concern” feita pela OMS em agosto de 2014. Entre os países que mais financiaram as ações de combate através do Fundo de Resposta ao Ébola, destaca-se os EUA como maior financiador, apesar de ter com os países afetados uma parcela muito pouco significativa de suas relações econômicas. Destacam-se, ainda, as instituições internacionais ligadas ao setor financeiro, como o Banco Mundial. Talvez por receio de que uma crise epidemiológica de dimensões globais pudesse impactar os fluxos de capitais em diferentes escalas mas, também, por fazerem parte de mecanismos internacionais de combate a crises, países e instituições pouco associadas diretamente às economias locais participaram ativamente do apoio econômico às ações de combate ao Ébola.

Participaram, ainda, instituições de países pertencentes a grupos que viviam, ou ainda vivem, crises econômicas e políticas que ameaçavam a disponibilidade de recursos direcionados para atividades de investigação. Nomeadamente as instituições europeias se envolveram em maior número na luta contra a epidemia. Este envolvimento mostra como a integração em redes de ações formalizadas internacionalmente, como a GOARN, pode representar uma forma de ajudar na manutenção das atividades institucionais em momentos de crises econômicas, promovendo a produção de conhecimento.

Se, por um lado, há o interesse das instituições públicas e privadas internacionais no desenvolvimento de tecnologias que promovam rendimentos financeiros, por outro, há a necessidade urgente de desenvolvimento destas mesmas tecnologias, demandada pela população diretamente afetada pela doença, assim como pelos governos e instituições internacionais de saúde, no sentido de

evitar futuras epidemias com a dimensão que esta ganhou. Essa demanda tecnológica gera perspectiva de mercado e o consequente investimento. É nesse sentido que tem o avanço do *pipeline* tecnológico em medicamentos e vacinas voltadas para o Ébola. Marcando a passagem desta doença anteriormente negligenciada para uma doença de interesse farmacêutico global.

Assim, as reflexões deste trabalho buscam despertar uma compreensão de que em momentos de grandes crises epidemiológicas, nomeadamente nesta crise do Ébola, as ações institucionais indicam a assunção de um caráter de complementaridade. Não se caracterizam de forma exclusivamente financeira ou de imposição de poder político por um lado, ou de ajuda humanitária descolada de reflexos e objectivos económicos por outro, mas estabelecem-se de forma mista, reconhecendo a necessidade de combate à crise e, ao mesmo tempo, enxergando neste combate, formas de manterem ativos os fluxos económicos e as atividades institucionais.

Em um Futuro Desejado, as ações de resposta às crises epidemiológicas devem considerar o caráter humanitário das mesmas, mas, também, enxergar nestas crises uma oportunidade de desenvolvimento em campos científicos e tecnológicos, entendendo, ainda, que seu combate imediato é essencial para afastar o risco de uma crise no setor de saúde tornar-se uma crise econômica de maior impacto sobre o sistema financeiro global. Evitar a dicotomia Capital x Ajuda Humanitária (como recurso de fundo “perdido”), buscando relacionar estas duas concepções em um arcabouço de complementaridade pode representar um caminho para acelerar as respostas às crises em um Futuro Desejado no qual continuarão existindo ameaças à saúde global, mas onde a sociedade poderá desenvolver mecanismos mais rápidos de combate às mesmas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CDIHarvard, C. f. I. D. a. H. U. (2016). The Atlas of Economic Complexity. Retrieved 25/07/2016 <http://www.atlas.cid.harvard.edu>

Mendes, T. M., & Marques, T. S. (2016). Entre Epidemias e Pandemias. As diferentes dimensões da crise do Ébola 2013/2016. In Á. M. Carballada, Á. P. Antelo, A. D. Adán, M. P. Otón & R. C. L. González (Eds.), Los escenarios económicos en transformación. La realidad territorial tras la crisis económica. Santiago de Compostela: AGE.

Neves, J. C. d. (1994). Não Há Almoços Grátis. In E. d. Notícias (Ed.), *Não Há Almoços Grátis* (pp. 972-946-0629-0625). Lisboa.

Pérez, D. R., & Pons, J. M. S. (2016). Conetividade. In J. A. R. F. L. L. T. E. S. Sposito (Ed.), *Dicionário de Geografia Aplicada - terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território*. Porto: Porto Editora.

Santos, M. (2011). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (20 ed.). Rio de Janeiro: Record.

UN. (2015). Resources for Results V: United Nations.

WHO, W. H. O. (Cartographer). (2005). WORLDWIDE DISTRIBUTION OF GOARN PARTNER INSTITUTIONS AND NETWORKS. Retrieved from www.who.int/csr/outbreaknetwork/GOARNMapenglish.pdf

WHO, W. H. O. (2014). Potential Ebola therapies and vaccines (pp. 36): World Health Organization.

WHO, W. H. O. (2016a). EBOLA Response Funding. Retrieved Junho/2016, from <http://www.who.int/csr/disease/ebola/funding/en/>

WHO, W. H. O. (2016b). GOARN partners responding to the Ebola outbreak 2014-2015. from <http://www.who.int/csr/disease/ebola/partners/en/>

World-Bank. (2016a). World Development Indicators (22/07/2016 ed.).

World-Bank. (2016b). World Development Indicators. Washington: World Bank.

OS ESPAÇOS NÃO CONSTRUÍDOS E A EXPANSÃO URBANA: REFLEXÕES ENTRE UM ESTUDO DE CASO EM PRESIDENTE PRUDENTE E O FUTURO DAS CIDADES

NASCIMENTO, Agnaldo da Silva

(Universidade Estadual Paulista - FCT/GAsPERR, agnaldogeografia@gmail.com)

FERNANDES, José Alberto Rio

(Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT, joseriof@letras.up.pt)

[dx.doi.org/10.17127/qcfd/2016.09](https://doi.org/10.17127/qcfd/2016.09)

Palavras-chave: “espaços não construídos”; “morfologia urbana”; “urbanização”.

Objetivos da apresentação

Problematizar o processo de urbanização, visto na sua relação com a forma urbana e nos efeitos produzidos nas condições de vida atuais e futuras.

Considerar o modo de produção de fragmentos não construídos no contexto dos processos de expansão descontínua da cidade, partindo de estudo feito em Presidente Prudente, São Paulo, Brasil.

Identificar caminhos de ação capazes de contribuir para um futuro desejado, considerando os modos diversos como ocorre o processo de urbanização, na sua dimensão formal.

Resumo

Considerando o modo como se processa a expansão física da cidade, pretende-se debater e contribuir para o planeamento e a ação desde a perspectiva da morfologia urbana considerando, especialmente, os espaços não construídos e o seu papel estruturante da morfologia urbana. Parte-se da consideração de Capel (2002, p. 20) que a morfologia urbana é “[...] *un campo que supone, por un lado conocer la configuración física del espacio, con sus construcciones y vacíos, con sus infraestructuras y usos del suelo, con sus elementos identificadores y su carga simbólica*”. O acesso e distribuição da propriedade da terra será uma das preocupações, considerando as diferenças entre o quadro europeu (português) e latino-americano (brasileiro), pois que a estrutura da propriedade é essencial para a compreensão da morfologia, assim como das desigualdades socioespaciais. Nesse contexto, de produção das cidades, considera-se a fragmentação que resulta de uma cidade que “cresce” (ou cresceu) de forma descontínua num urbano polinucleado morfológica e funcionalmente. Esta nova forma urbana possui características de expansão do tecido de modo intenso e descontínuo, no caso brasileiro (em que se toma Presidente Prudente por referência) e um alargamento em cidade-região com misturas urbano-rurais diversas (no caso do Noroeste de Portugal), havendo uma redefinição dos espaços urbanos com largas tramas urbanas evidenciadas por estruturas polinucleadas e que são vinculadas aos amplos sistemas de transporte e comunicação (SPOSITO, 2001). Entende-se que os espaços não construídos são formas impressas na paisagem com forma urbana, conteúdo e processos que resultam de relações sociais e modos de produção do espaço urbano diversos relacionados com o

uso do solo. No sentido de compreendê-los e deixar algumas sugestões, parte-se de trabalho feito sobre Presidente Prudente e do conhecimento da envolvente do Porto, para uma reflexão sobre o não construído como elemento que ajuda a compreender as formas, as ações, a dinâmica urbana e o modo como ocorreu o processo de urbanização. Considera-se trabalho de mapeamento feito com grande detalhe e pesquisa, as lições de vários autores e o caso de Presidente Prudente, para, com apoio de aspetos comuns e contrastantes com o Porto, dar conta da diversidade de caminhos de ação capazes de contribuir para um futuro desejado relativamente à forma urbana, em especial no que diz respeito aos espaços não construídos.

INTRODUÇÃO

Opta-se, neste texto, por uma análise na perspectiva da morfologia urbana, aquela que ultrapassa a forma urbana que está inscrita na paisagem por diversas maneiras, e que, embora considerando a forma física, avalia também os processos responsáveis pela materialização das formas.

A expansão espacial urbana é um processo que está associado à reestruturação das cidades, que possui fases de maior expansão e outras de maior compactação (ou “enchimento”) do tecido urbano. No contexto de expansão espacial das cidades ocorrem alterações e/ou criações de novos usos do solo, existem – formam-se, poder-se-ia dizer, não necessariamente como “sobra” – espaços não construídos. Embora neste caso não exista uma forma física na perspectiva horizontal (não há nada construído, ou seja, com parede e cobertura), trata-se de um elemento estruturante da forma urbana, pois a sua presença e dimensão é um indicador tanto de características do tecido urbano quanto, em grande medida, dos conflitos pelo uso de solo associados a processos sociais, económicos e ambientais.

O debate, ainda que faça algumas menções ao caso do Porto, em Portugal, toma como referencia a cidade de Presidente Prudente, no Estado de São Paulo, no Brasil, aproveitando dados elaborados por Nascimento (2014). Porque se procura contribuir para um futuro desejado num quadro mais amplo do que somente o caso específico de Presidente Prudente e até das cidades médias brasileiras, parte-se da ideia de “espaços não construídos” e não já tanto do conceito de “vazio urbano” que no caso de Presidente Prudente (e em geral do Brasil) se entende como a área não edificada dentro do perímetro urbano estabelecido pelo Plano Diretor, podendo ser pública ou particular, loteada ou não, sem que realiza a função social da terra urbana (Nascimento, 2014).

ASPECTOS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE PRESIDENTE PRUDENTE (SP)

A cidade de Presidente Prudente foi marcada inicialmente por influências da expansão cafeeira e pelo processo de comercialização de terras, “[...] sendo em seus primórdios muito mais um reflexo das condições agrárias da periferia do que um agente de transformação do campo” (ABREU, 1972, p. 10).

Nesse contexto, o da marcha do café, em uma área denominada de Alta Sorocabana, nasce no sudoeste paulista a cidade de Presidente Prudente, que tem como data oficial de fundação o ano de

1917. Esse processo ocorre a partir da criação de dois núcleos urbanos pelos colonizadores, coronéis na época, Francisco de Paula Gourlart e José Soares Marcondes (ABREU, 1972).

Essa divisão dos núcleos urbanos foi delimitada mais adiante com a instalação da linha férrea. E, posteriormente, o município que era influenciado por frentes de expansão cafeeira, tornou-se um aparelho comercial e de serviços com ações que influenciaram a zona rural e, portanto, promovem uma inversão de processos de ocupação de terras dessa região que se refletem na produção da cidade (SPOSITO, 1983).

No passado mais recente, em 2010, de acordo com dados do IBGE, o município de Presidente Prudente (fig. 1), criado institucionalmente no ano de 1921, possuía uma população de 203.375 habitantes residentes em área urbana e 4.235 residentes em área rural, totalizando 207.610 mil habitantes, em uma área territorial de 562, 794 km².

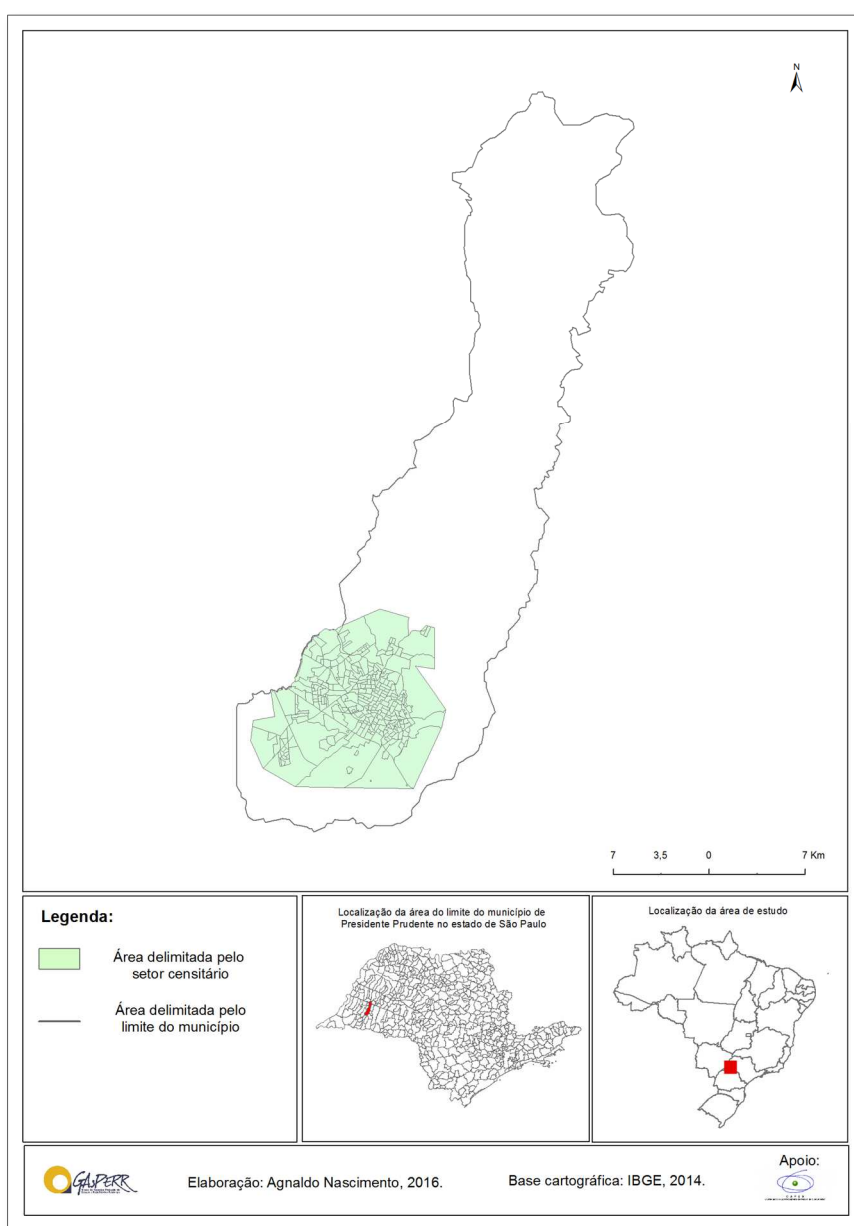


Figura 1: Presidente Prudente (SP): situação geográfica.

Bem diferente é a situação do Porto, cidade de 237.591 habitantes em 2011, cuja origem recua vários séculos sem que se consiga atribuir data inicial – a menos que se considere como tal a fixação de um primeiro bispo, em 999 – inserida num contínuo urbano que num círculo de 9 km de raio sedia cerca de 900.000 habitantes e num espaço regional denso e profusamente polinucleado, onde urbano e rural se confundem, reúne num semicírculo de 80 km de extensão cerca de 3.4 milhões, ou seja, cerca de 1/3 dos portugueses.

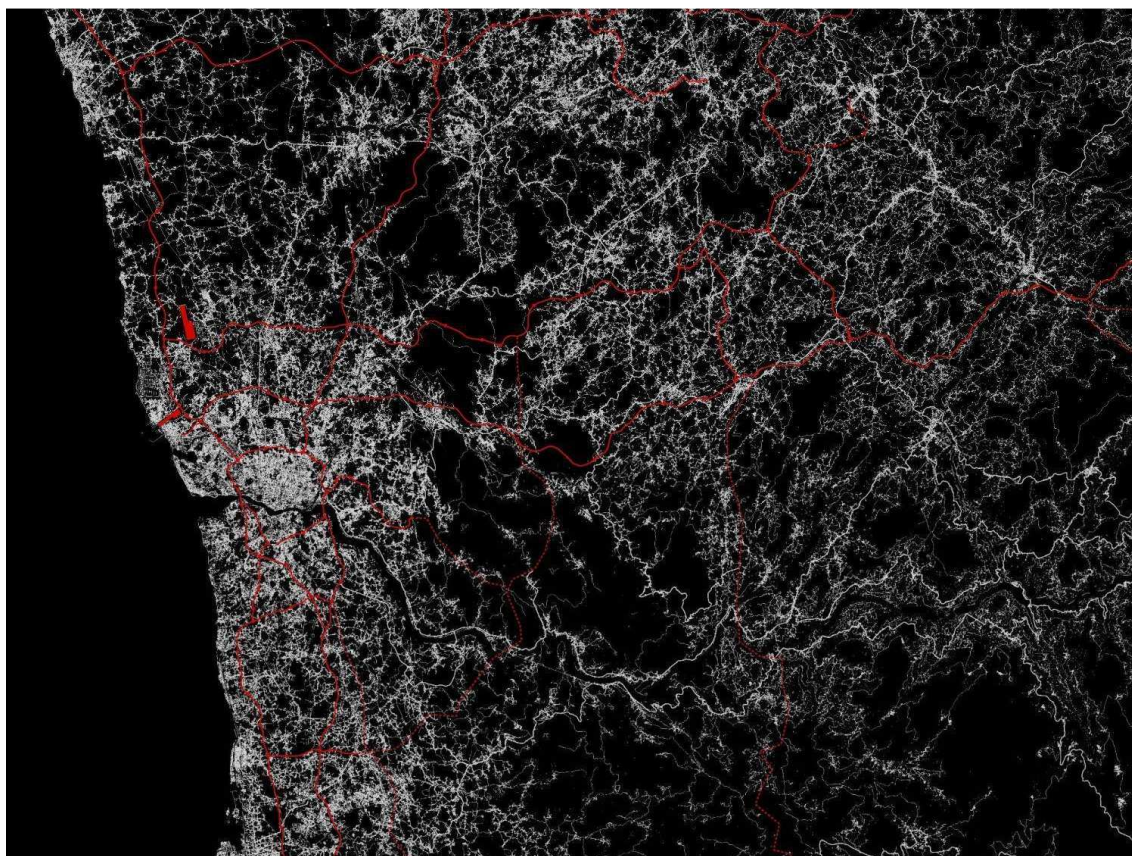


Figura 2: O Porto, situado junto ao encontro do Douro com o Oceano Atlântico, percebendo-se a cidade alargada (com Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia (a sul do rio) e a estrutura radial das estradas que ligam a Viana, pelo Norte ao longo do litoral (vendo-se Vila do Conde e Póvoa de Varzim), ou mais pelo interior no sentido de Braga (por Trofa, Santo Tirso e Vila Nova de Famalicão), para leste (por Paredes e Penafiel e mais longe Amarante), ou para sul (passando junto a Espinho) ou entre Esponho e Santa Maria da Feira. Distingue-se especialmente bem o mar (a negro, a ocidente), as serras de orientação NW-SE onde se inclui o “Parque das Serras do Douro” (a negro, a leste do Porto), o Douro (risca negra serpenteando na orientação E-W) e o aeroporto (mancha a vermelho a NW do núcleo central da cidade rodeado pela VCI (Via de Cintura Interna).

Fonte: Imagem gentilmente disponibilizada por Álvaro Domingues. Escala aproximada de 1/500.000.

FRAGMENTAÇÃO E ESPAÇOS NÃO CONSTRUÍDOS

O plano urbano de Presidente Prudente é marcado por uma dispersão e fragmentação como reflexo de um longo processo no espaço e no tempo, verificando-se que, tal como em Portugal, a expansão territorial urbana de Presidente Prudente “não se deu e nem se dá em resposta a um processo

de industrialização, ou tampouco na sua mesma progressão do aumento populacional” (SPOSITO, 1983; p. 18).

A partir da ampliação em 1923 do núcleo central do plano urbano (Vila Goulart) verifica-se uma expansão urbana no período entre 1924 e 1940, sem “planejamento estratégico” - no que diz respeito ao uso coletivo - nem rigor jurídico, incluído ausência de escrituras e de mecanismos de regulação dos terrenos.

Na dimensão do crescimento da malha urbana, é possível verificar que no período de 1950 a 1969 aumenta a dispersão, com a mancha a estender-se no sentido centro-oeste (fig. 3), numa altura em que proliferaram os loteamentos, ao contrário do período antecedente.

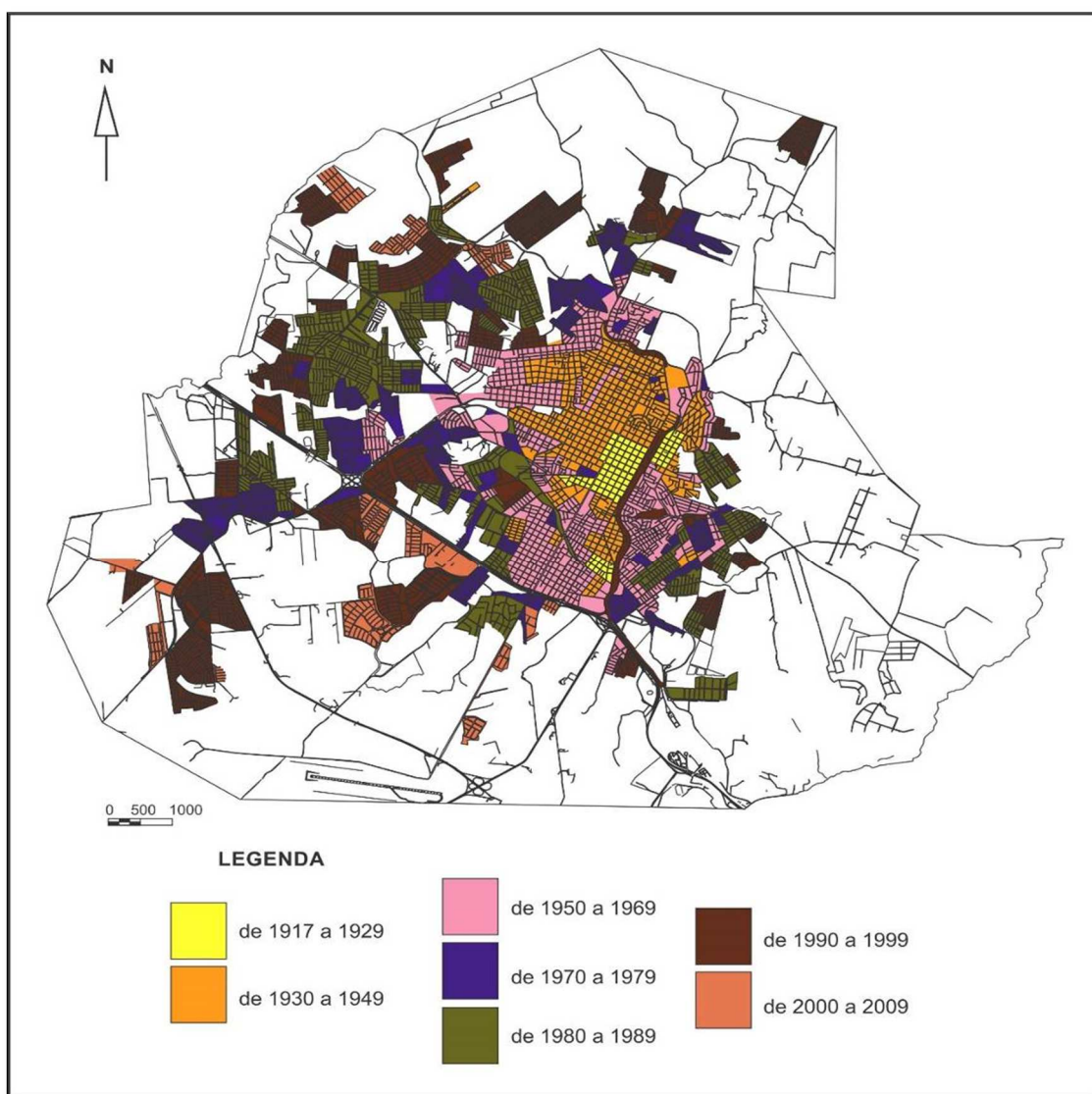


Figura 3: Presidente Prudente (SP): evolução do tecido urbano entre 1917-2009. Extraído de: Honda, 2011.

Nas décadas de 1940 e 1960 aumenta a expansão urbana, também a partir essencialmente de novos loteamentos, dos quais 24 instalados no sentido da linha férrea, a leste, sudeste e norte-sul (SPOSITO, 1983).

Nos anos setenta, o processo de expansão passa a fazer-se aos “saltos”, com descontinuidades evidentes, o que vai de encontro com estudo de Sposito (1983), para quem, a partir da década de 70, se acentua o processo de expansão territorial urbana. Nesse momento, pode-se visualizar a presença de espaços não construídos de grande extensão territorial, principalmente, no sentido sudoeste e noroeste da cidade.

No caso do Porto as diferenças são marcantes na matriz temporal (mais longa e intensa no povoamento) e espacial (com maior número de pontos de povoamento e mais próximos entre si). Ao longo do século XX, a industrialização e a melhoria dos transportes, vai levar ao crescimento da mancha urbana, densificada junto ao núcleo principal e acrescentada na envolvente por loteamentos, agora sem garantir continuidade, antes evidenciando a importância das estradas (e do transporte público) na ligação radial entre Porto e vilas e aldeias vizinhas que se tornam cidade e/ou subúrbio.

Em Presidente Prudente, nota-se um aumento significativo de espaços não construídos no ano de 1976, com o surgimento de novos conjuntos habitacionais de grande dimensão (SPOSITO, 1983; p. 213) considera que é a partir de 1972 que se muda o ritmo e surgem novas formas de se fazer a expansão territorial urbana da cidade, em que o espaço se constitui mais claramente como reserva de valor. Melazzo (2001), no mesmo contexto, aponta para a modernização do mercado imobiliário nesse período de expansão territorial urbana, o que terá implicado também o aumento dos preços de terrenos.

Não será muito diferente em Portugal, embora os anos possam não coincidir e, neste caso, mecanismos públicos de apoio à compra de habitação própria, grandes melhorias nas condições de acessibilidade e o aumento do poder de compra das pessoas e da sua taxa de motorização tenham impulsionado um crescimento extraordinário das construções e uma enorme fragmentação da mancha urbana, explicada também pelos dispositivos de planeamento e pela opção de muitos proprietários em não vender ou não construir nos seus terrenos.

Se em torno do Porto, prédios unifamiliares, plurifamiliares e loteamentos de vários tipos convivem na proximidade entre cidades existentes em torno do Porto (como Matosinhos, Senhora da Hora, Maia, Ermesinde, Valongo, Rio Tinto, Valongo e Vila Nova de Gaia), em Presidente Prudente contam-se 22 conjuntos habitacionais na década de oitenta, enquanto na década seguinte se verifica que a expansão urbana territorial tem influência significativa dos loteamentos fechados horizontais de alto padrão, incorporados no espaço urbano de Presidente Prudente por grandes incorporadores, com consentimento do poder público local (MARISCO, 2003).

Tal como se tinha verificado na generalidade dos municípios portugueses desde os anos oitenta, com o Plano Diretor Municipal de Presidente Prudente de 1996 inicia-se uma influência jurídica na expansão da cidade. Essa fase coincide com as ações significativas em programas governamentais que têm por objetivo a desvafelação, com transferência de populações que viviam em áreas de risco, para conjuntos habitacionais públicos (MARISCO, 2003). Esse processo produziu significativo espaço não construído no setor nordeste da cidade, pela implantação do Jardim Morada

do Sol, último bairro que pode ser identificado no extremo nordeste da cidade, em descontinuidade à malha urbana anterior.

A consideração dos eixos viários possibilita outro olhar sobre a expansão urbana da cidade (fig. 4), verificando-se que a mancha urbana de 2013 atesta um crescimento considerável nos últimos anos, com a mesma lógica de períodos anteriores, ou seja, de modo disperso, numa “mancha de óleo” descontínua, que inclui fragmentos situados no exterior do perímetro urbano.

Essa ocorrência demonstra claramente uma contradição na lógica de crescimento do perímetro urbano, uma vez que entre o período de 2010-2013 houve uma ampliação do tecido urbano da cidade em “saltos” e por esta razão não se justificaria o crescimento de espaços construídos em áreas além do perímetro e, portanto, mais distantes da cidade consolidada. Por outro lado, distanciando-se da cidade, pode ser um indicador de uma área de interesse imobiliário por quem já terá investido em áreas nas redondezas tendo em vista a integração dessas áreas na próxima alteração do perímetro urbano.

No caso português, o perímetro tem outras expressões e valor legal diferente, possuindo nos planos diretores municipais uma configuração que reconhece retalhos urbanizados de várias dimensões, sobretudo no noroeste, na qual diversos tipos de estrutura urbana se cruzam com diferentes tipos de formas rurais, numa aparente ausência de regra que se resume a marca de romanos, a que se somou a dispersão medieval favorecida pela qualidade dos solos, reconhecida pela administração (de paróquias e municípios), que as estradas de distintas épocas estruturaram, a que se sobrepuseram nas últimas décadas autoestradas e processos de loteamento favorecidos pela expansão da classe média e banalização do automóvel.

No caso brasileiro, as alterações dos perímetros urbanos têm uma forte ligação com o ordenamento do território, em especial com a expansão do que separa urbano do rural, até porque essa diferenciação vai determinar o valor do imposto cobrado por unidade de superfície, entre Imposto Predial Urbano (IPTU) e Imposto territorial Rural (ITR). Por isso, esta linha imaginária envolve diversos conflitos e interesses dos mais variados e explica as pressões intensas e nem sempre claras de agentes urbanos, tendo em vista condicionar o direcionamento da expansão urbana.

Dada esta singularidade, o que é considerado “vazio urbano” no Brasil e em outras realidades da América Latina, especificamente o que Nascimento (2014) faz com que o que se considera para Presidente Prudente relativamente aos “vazios urbanos”, na Europa, pelo menos em Portugal, obrigue a leituras diferentes.

Em Presidente Prudente é até possível que a presença significativa de espaços não construídos no tecido urbano, esteja relacionada com as influências de alguns agentes urbanos interessados na ampliação do perímetro urbano e com a gestão do tempo entre períodos de revisão do perímetro.

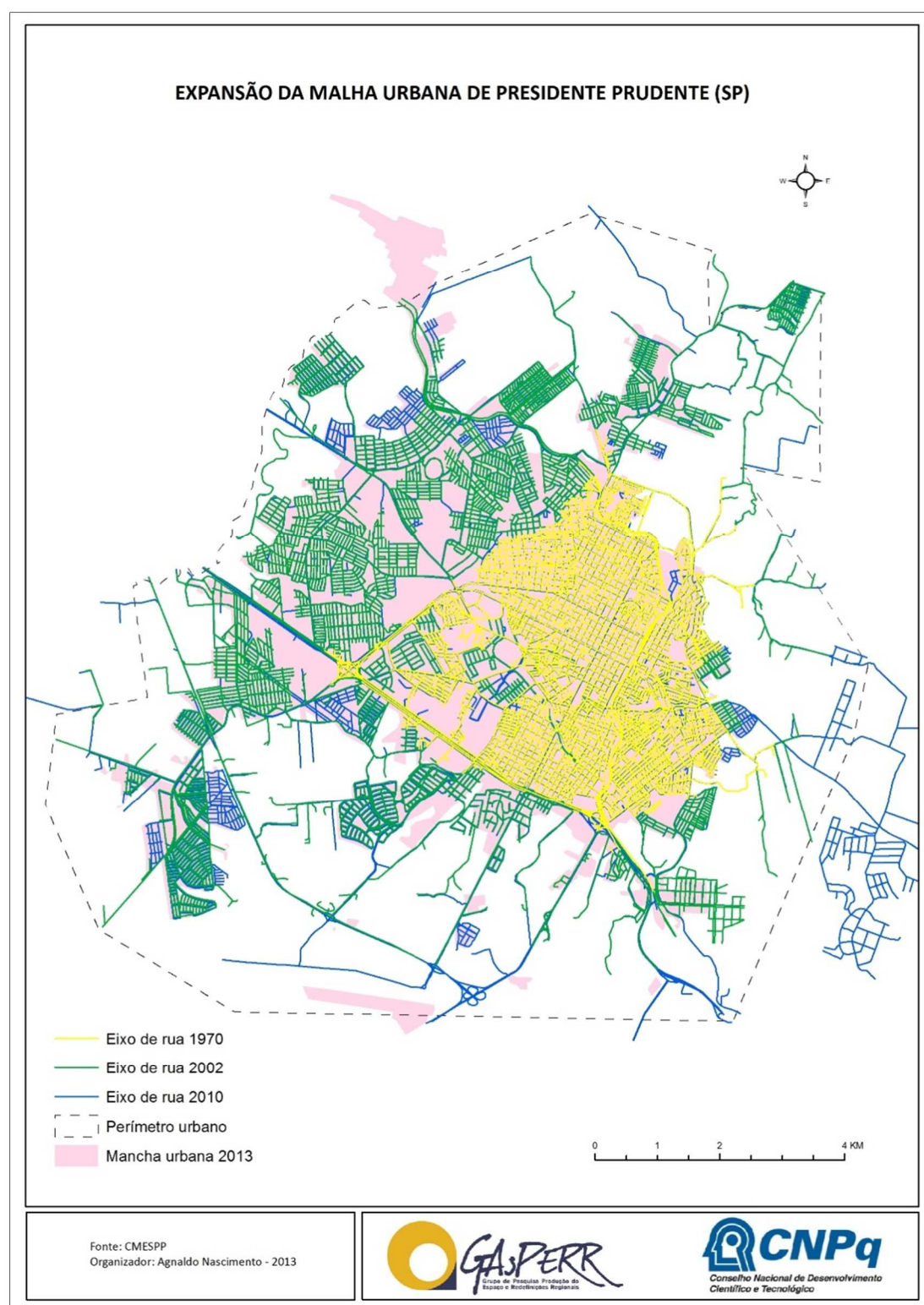


Figura 4: Presidente Prudente (SP): expansão da malha urbana

A este propósito, note-se que no ano de 2013 houve uma nova alteração do perímetro urbano (fig. 5), sendo já a quinta após o Plano Diretor de 1996. Destaca-se entre todas a de 2011, em direção ao sul, marcada pela ampliação considerável da superfície global de vazios urbanos que já era

significativa em 1996, coincidindo com uma área da cidade de concentração de condomínios horizontais fechados de grandes proporções.

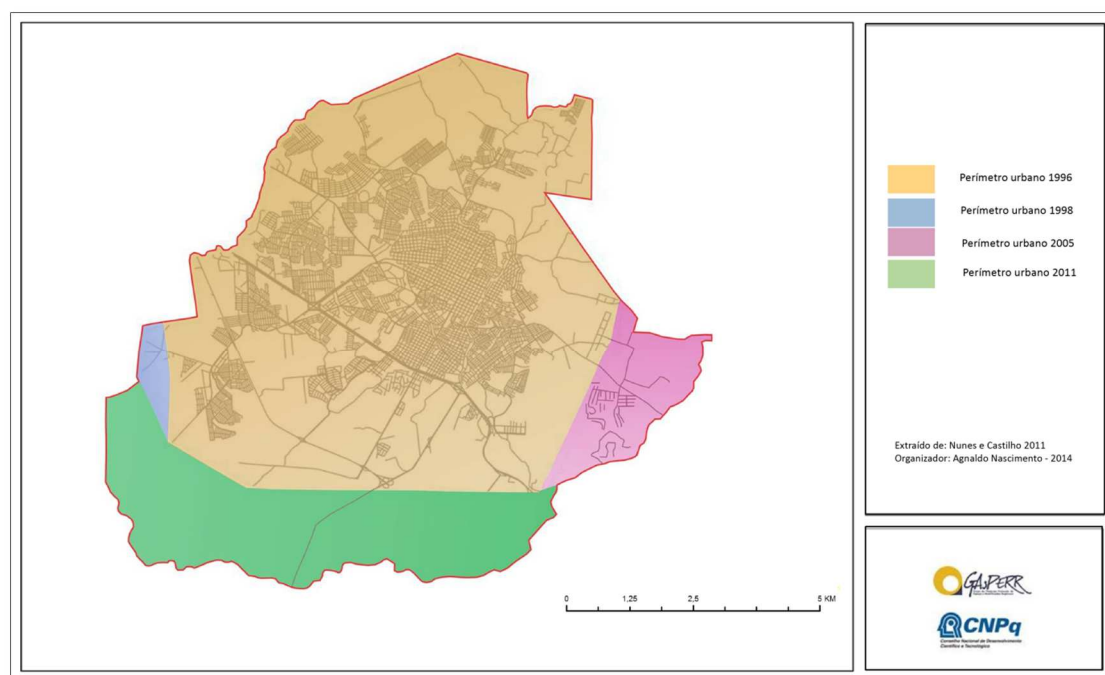


Figura 5: Presidente Prudente (SP) - Expansão recente do perímetro urbano.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

O processo de expansão do tecido urbano de Presidente Prudente fez-se de modo descontínuo, o que ajuda a explicar que a cidade também se tenha configurado com essa nova forma urbana, marcada pela fragmentação. Também no caso do Porto há descontinuidade, ainda que aqui a matriz seja muito diversa, seja pela estrutura da propriedade, de menor dimensão, seja pela antiguidade do povoamento disperso que baralha conceitos de cidade-campo e urbano-rural a níveis pouco comuns no Brasil, sobretudo longe das grandes áreas metropolitanas.

Este resultado deve ser visto como o resultado tanto da ação do Estado, quanto do mercado, seja pela ação dos agentes produtores do espaço urbano, seja ainda pelo comportamento dos consumidores, os cidadãos que, nas suas preferências, de homogeneidade social e de isolamento face ao coletivo, por exemplo, ajudam também a definir a forma da mancha urbana.

Bruegmann (2005), entre outros – ver NicolaideseWiese (2006) para o caso dos Estados Unidos ou Fernandes (2013), para o caso do Porto – faz um debate numa perspectiva histórica do conceito de dispersão urbana e sua relação com políticas públicas, alegando que se trata de um fenómeno recorrente desde o começo da história urbana, intimamente ligado ao crescimento das cidades que, dada sua complexidade, tem sido entendido, em alguns casos, como sinónimo de desenvolvimento periférico, tendo em vista que, para compreender a dispersão urbana é necessário observar continuamente “[...] qué está passando en el centro y en la periferia, desde lo más

específico hasta lo más general y desde la esfera individual, hasta la de barrio y la del sistema urbano em su conjunto” (BRUEGMANM, 2005, p.97).

Como pode-se ver, a análise histórica do processo de dispersão urbana demonstra a sua complexidade e variabilidade, embora relacionado com o sistema de produção em que está inserido, o que faz com que haja traços comuns entre as diversas cidades, bem como marcadas especificidades, o que aconselhará tanto a valorizar o estudo de caso face ao conhecimento científico mais abstrato, como a reflexão teórica fundada no conhecimento concreto de casos devidamente estudados.

Nessa conjuntura, os agentes econômicos têm ação da maior importância sobre este novo padrão de distribuição territorial de dispersão urbana fragmentada, em razão de obter renda através da atuação, tanto nos centros quanto nos subúrbios das cidades, verificando-se que as quantidades de dinheiro envolvido levam muitas vezes a pressões sobre o decisor político, a que não será estranho também o comportamento da procura e a persistência de uma associação entre crescimento e desenvolvimento que leva muitos a privilegiar o aumento do número de prédios e habitantes sobre as preocupações qualitativas.

A dispersão se explica, também, pela intensificação do uso do automóvel privado, na Europa, por exemplo, quando há a facilitação da mobilidade e fica mais rápido ir de um sítio para outro, do que se locomover nos centros. Mas a dispersão já ocorria antes da massificação do automóvel, dependendo a análise da escala que adotarmos, sendo certo que a mudança na matriz de transporte tem uma íntima relação com o sistema de povoamento e a forma que decorre do processo de urbanização.

O processo de dispersão e o modo como a urbanização ocorre por “saltos” são fundamentais para explicar a presença dos espaços não construídos nas cidades, os quais possuem uma forte presença na estruturação da forma urbana atual de Presidente Prudente como no Porto, ainda que neste caso, face à pequena dimensão da cidade central (de cerca de 250.000 habitantes em 40 km²) no contexto da cidade alargada (de quase 1 milhão em 400 km²), o essencial dos espaços não construídos seja constituído por espaços públicos de uso coletivo como parques urbanos, ou pequenas áreas de vegetação rasteira e campos onde a construção não é permitida.

O estudo realizado por Ikuta (1998), sobre a localização e comercialização dos vazios urbanos em Presidente Prudente, revela que, em 1988, havia 20.349 terrenos vazios, com 11.066 proprietários. Depois, no ano de 1998, os números mudaram para 24.090 terrenos vazios. Mas, mais espetacular que o número é o aumento da área que passa de 10,99 km² em 1988 para 38,58 km² nesses dez anos, numa ampliação de mais de 250%.

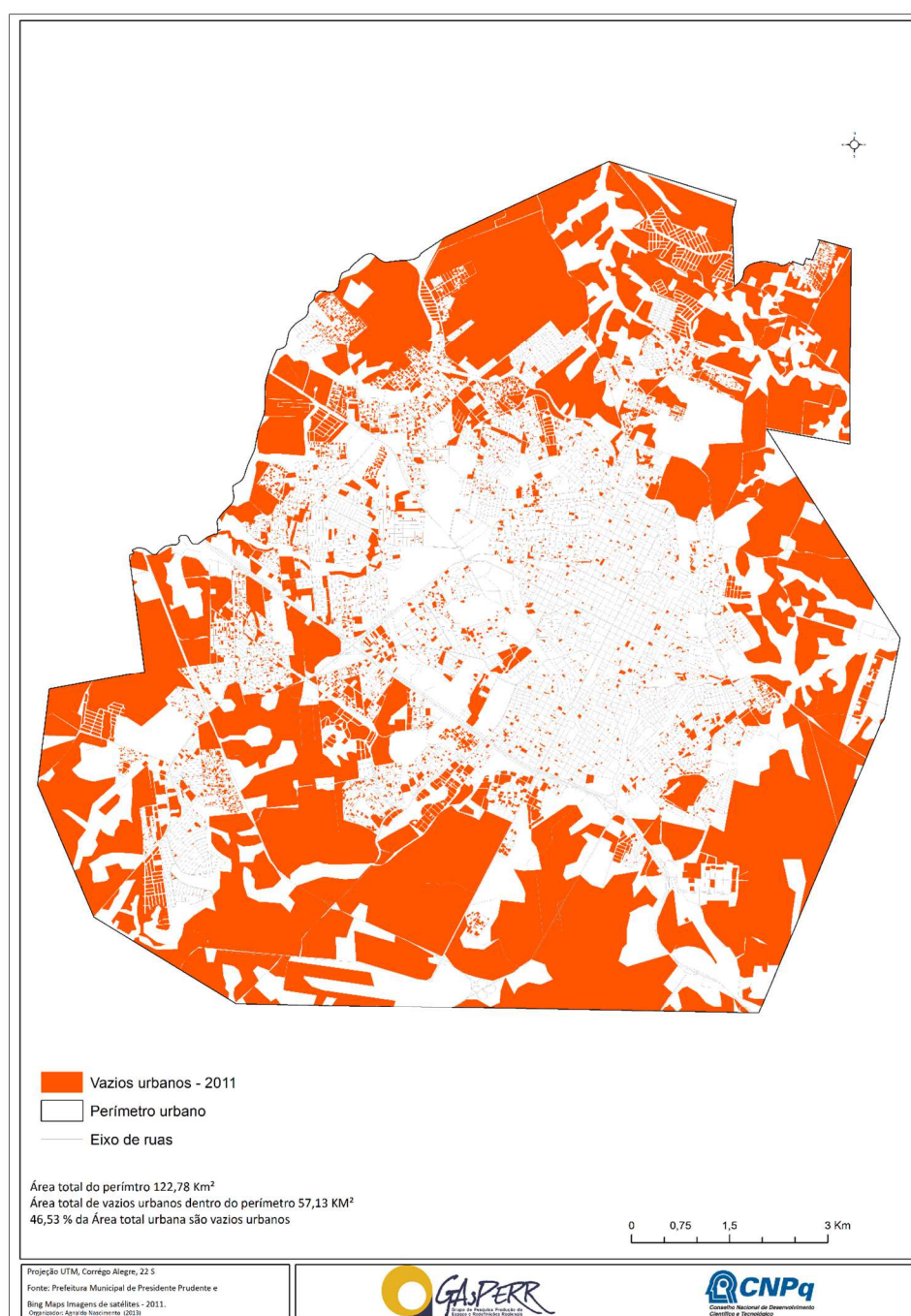


Figura 6: Presidente Prudente (SP) – espaços não construídos.

Há uma significativa presença dos vazios urbanos em Presidente Prudente (ver fig. 6 relativa ao ano de 2011), compreensivelmente com terrenos de áreas menores nas proximidades do centro principal e de áreas bem maiores na proximidade do perímetro urbano que limita um espaço de 122,78 km² que contem espaços não construídos que somam 57,13 km², o que representa 46,53% da área urbana de Presidente Prudente.

Compreender e explicar os espaços não construídos como estruturantes na morfologia das cidades é um caminho de debate e compreensão da realidade que ultrapassa a forma física e indica

quais são os processos e de qual modo estão representados no plano urbano, condicionando a estrutura urbana e a vida dos cidadãos, em que os processos de dispersão, fragmentação e compactação estão presentes em ritmos variados no tempo, lugar e escala.

As estratégias de gestão do espaço urbano não construído, conforme o exemplo adotado da cidade de Presidente Prudente e a sua relação com o processo de expansão urbana, não estão no caminho de uma cidade que busque o acesso de todos, tampouco no caso do Porto, já que as lógicas de mercado parecem sobrepor a um conceito claro e útil de qualidade de vida e coesão social. Tal é especialmente evidente em Presidente Prudente, no qual os problemas da dispersão matricial do povoamento no Noroeste de Portugal não se colocam. Aqui, além do mais, os níveis de mobilidade são menores e a diferenciação social é mais forte, o que promove uma fortíssima desigualdade de base espacial (injustiça espacial, na expressão de Edward Soja), prejudicada ainda por um modelo de urbanização não apenas fragmentado na forma mas também socioeconomicamente, onde os condomínios fechados e a promoção pública de habitação social têm um papel essencial.

É certo que as políticas públicas urbanas, via o Estatuto da Cidade, contemplam alguns mecanismos de fiscalização do uso do solo, como por exemplo, o Imposto Predial Progressivo no Tempo, porém não há evidências que esta taxa foi aplicada em momento algum desde sua criação. Tampouco resultam claros os efeitos do planejamento, em especial no caso português, no qual legislação urbanística e fiscal estão ainda longe de impedir a ocupação de espaços onde a edificação é proibida, ou de impulsionar a urbanização de espaços livres.

Uma reflexão para o futuro, implica desde logo a valorização da forma na construção do desejado. Naturalmente que não se pretenderá que as cidades sejam totalmente compactas e as deslocções apenas de proximidade: seria a ausência de cidade e a recriação da pequena aldeia em porções de cidade, mas sim que as cidades sejam diversas, complexas, feitas de misturas sociais e econômicas e com boas condições ambientais e, sobretudo, acessíveis a todos. Neste aspecto, forma e circulação vão juntos (HALL, 2014), pelo que se desejamos uma cidade adequada, isso implica necessariamente pensar e intervir sobre a forma e evitar os grandes espaços não construídos, salvo se estiverem em causa valores ambientais ou patrimoniais que o mereçam.

Portanto, e reiterando, a compreensão da forma urbana e os seus processos inerentes a presença e permanência dos espaços não construídos nas cidades, atrelada a expansão urbana nesse caso e/ou de modo mais amplo por outros processos que o envolvem estão colocados como desafios. O debate sobre a temática serve como condição decisiva em prol de um processo de desenvolvimento que auxilia repensar os modelos de gestão social e urbana para tomadas de decisões futuras na direção de ideias de cidades integradas em contraposição das desigualdades e seus conflitos urbanos.

Por fim, e mais especificamente, intervir sobre o futuro da forma urbana, no contexto do sistema econômico que temos – no Brasil como em Portugal e em praticamente todo o mundo – implica pensar e intervir sobre os mecanismos fiscais e outros que têm efeito sobre o preço do solo e no processo de compra e venda de propriedade predial, no tempo e no espaço.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Diores Santos. *Formação histórica de uma cidade pioneira paulista*. Presidente Prudente: FFCLPP/UNESP, 1972.
- BRUEGMANN, Robert. *La dispersión urbana: una historia condensada*. Madrid: Comunidad de Madrid, 2011.
- CAPEL, Horácio. *La morfología de las ciudades*. Edição v. 1. Barcelona: Serbal, 2002.
- FERNANDES, José A. Rio; PINTO, Jorge Ricardo e CHAMUSCA, Pedro. *Subúrbio, na relação entre planeamento e urbanização: o Porto na transição de século (XIX-XX e XX-XXI)*, In José Rio Fernandes, Lucio Cunha e Pedro Chamusca (org), Atas do 1º Encontro do CEGOT “Geografia & Política, Políticas e Planeamento”, Porto, 2013, pp. 319-331.
- HALL, Peter. *Good cities, better lives: how Europe discovered the lost art of urbanism*. 1st edition. New York: Routledge, 2014.
- IKUTA, Fernanda Keiko. *Análise da localização, propriedade e comercialização dos vazios urbanos e seu papel na estruturação do espaço urbano em Presidente Prudente*. Presidente Prudente: Relatório de Pesquisa/PIBIC/CNPq, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. Presidente Prudente-SP. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=354140>>. Acesso em: 01 ago. 2012.
- MARISCO, Luciane Maranha de Oliveira. *A norma e o fato: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos*. 2003. Presidente Prudente, [s.n].
- MELAZZO, Everaldo Santos. *Expansão territorial e mercado imobiliário em Presidente Prudente*. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Org.). Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2001. p. 109-120.
- NASCIMENTO, Agnaldo da S. *No vazio, caberiam casas, parques, fábricas... caberia muita cidade*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2014.
- NICOLAIDES, Becky M. and WIESE, Andrew. *The suburb reader*. New York: Rotledge, 2006.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais*. In: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (Org.). O espaço no fim do século: a nova raridade. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- SOJA, Edward W. *Seeking Spacial Justice*. United States os America: University of Minnesota Press, 2010.

PERFORMANCES MIGRATÓRIAS: UMA PERSPECTIVA ANALÍTICA DAS MIGRAÇÕES

ROMEUE, Thiago

(Universidade Federal de Campina Grande, thiago_romeu2000@yahoo.com.br)

[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.10](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.10)

Palavras-chave: “retornante”, “multiterritorialidade”, “rede regional”, “cadeias migratórias”
“memória”

Objetivos da apresentação

Propor argumentação acerca de um método geográfico para o estudo dos migrantes, identificando nas performances migratórias um meio capaz de revelar a condição multiterritorial do migrante. Para tanto, será necessário o resgate da memória, enquanto categoria espacial.

Resumo

A mobilidade humana, no cenário contemporâneo, tem sido caracterizada por grande diversidade de fenômenos, de tal modo que seria esforço perdido tentar delimitá-la em sua totalidade, uma vez que a velocidade das mudanças dos fatos sociais tornariam obsoletos quaisquer inventários supostamente exaustivos. Todavia, nesta diversidade se destaca, entre todos os fatos da mobilidade, a migração como realização humana de desdobramento espacial sobremaneira relevante. Diante dessa afirmação, é urgente que reflexões e ações em torno do tema das migrações sejam encaminhadas, de modo que os desdobramentos deste tipo de mobilidade sejam antes promotores de dignidade que de penúria, como tem sido a regra nos últimos decênios, em especial a última década. Estudar as migrações humanas implica num esforço de vários segmentos acadêmicos, especialmente os que envolvem as ciências humanas e, dentre estas, a Geografia tem aqui destaque. Tentamos aqui vincular a análise das migrações na esfera geográfica aos estudos que tomam por referência a memória como princípio para a compreensão dos fatos migratórios. Entretanto, a memória como método considera que as migrações são, antes, processos que envolvem os sujeitos, e estes sujeitos devem ser priorizados na análise do fenômeno. O migrante ao produzir e se apropriar do espaço interfere profundamente nas dinâmicas das sociedades nas quais se insere. Neste sentido, ultrapassa a esfera de mero portador de força de trabalho, e assume o papel de sujeito social. A dor da ausência, a saudade da terra natal, os conflitos e as experiências novas da chegada, os agridos e as decepções, tudo isto se mistura neste lugar de vivências múltiplas que é o espaço para onde se imigrou. Portanto, tratar de migrantes vai além de identificar as correntes, as redes, os fluxos e as políticas de estímulo ou desestímulo à migração, é tratar do jogo das vidas que constroem as paisagens e lugares em tempos globais. Logo, tratar “de” migrantes é também tratar “com” migrantes, pois configuram espaços de alteridade em seus lugares de imigração que os posicionam como sujeitos de vivência de múltiplos

territórios. Assim, a experiência corpórea multiterritorial do migrante nos remete àquilo que Muniz Sodré, inspirado em Nietzsche, aponta do corpo como “um edifício coletivo de diversas almas” (2002, p. 21). Não só os migrantes trazem em si tais “edifícios”, mas são eles sujeitos primazes nesta condição. Os espaços de alteridade são também espaços de identidade, e as identidades migrantes carecem da memória como elo de conexão territorial que constrói redes migratórias. Por intermédio das memórias as redes migratórias se consolidam, promovendo hibridismo e multi/transterritorialidades (GOETTERT & MONDARDO, 2009; HAESBAERT, 2011). E são estes fatos que levam os migrantes a elaborarem estratégias para lidarem com o novo cotidiano nos lugares de imigração. Entre estas estratégias estão o que chamamos de performances migratórias que, evocadas pela memória agora estabelecida em rede, parece ser a “*arte dos fracos*” executada pelos migrantes, da qual Certeau (1994) fala e sob a qual parece se desenvolver a espacialidade migrante. Ela emerge dos extremos processos de marginalização a que grande parte dos migrantes tem sido submetida. Logo a performance assume caráter múltiplo enquanto estratégia, podendo muito em seus efeitos, e o aspecto transgressor ascende como um dos principais a serem articulados. Uma “arma” em favor de condições menos degradantes de vida na imigração. A performance evoca as possibilidades abertas inscritas corporalmente no migrante. A territorialidade migrante tem na performance seu instrumento constituinte, pois seu corpo como primeiro território, remete o migrante a condição primeira do diferente, territorialmente diferente. O corpo do migrante, seu primeiro território, ao passo que o denuncia na diferença, também o conduz a elaboração de devires, visto estar carregado de significados. O corpo e memória do migrante são por si mesmos, aglomerados imensuráveis de geossímbolos, evocados segundo os devires, construtores de destinos os mais variados. Parece urgente que a Geografia analise este caráter do migrante e compreenda melhor as migrações atuais, haja vista que a compreensão das performances migratórias e das territorialidades cambiantes/conflitantes dos migrantes permitiria propor alternativas a muitos flagelos aos quais são submetidos. Além disso, motiva-nos o fato de que a mobilidade humana em suas diversas facetas, especialmente a migração, envolve a realização do “ir-e-vir”, uma característica marcante da espécie humana. O que se observa mundo afora acerca da liberdade de fluxo humano tem evidenciado o cerceamento para os movimentos que não envolvam o concomitante fluxo de capitais. Neste sentido, os casos dos migrantes, em todo o mundo, têm exposto a urgência do debate em torno da questão migratória e da necessidade de se pensar métodos que possam encetar caminhos que considerem as territorialidades, as identidades e as experiências destes indivíduos. É desta forma que se acredita que esta apresentação servirá à construção de um futuro desejado, especialmente para grupos, como os migrantes, a quem alternativas de futuro lhes são sonhadas constantemente.

INTRODUÇÃO

Há algum tempo o migrante tem sido marcado pela percepção negativa acerca dos riscos que ele pode oferecer à sociedade e aos indivíduos autóctones¹. A noção de estrangeiro (frequentemente associada a ideia que se faz da categoria “migrante”) envolve, entre outros pré-conceitos, a ideia de que há uma “degeneração” imanente ao indivíduo que fala outra língua, tem outra cor, possui outro sotaque ou, simplesmente, é nascido em outro lugar. Esta visão negativa acerca do outro estrangeiro tem como um de seus desdobramentos o fato de os migrantes, ao longo do tempo, terem sido inferiorizados e segregados. Se é verdadeiro o fato de que o preconceito permeia a visão que se tem do migrante, hoje, na sociedade do capitalismo tardio, isto tem se desdobrado em discriminação, violência e, em casos extremos, em criminalização da mobilidade e, por consequência, na transformação do migrante em criminoso.

Esta percepção reducionista tem reforçado, em larga escala, a produção de redes migratórias, que especializadas assumem o caráter de rede regional (HAESBAERT, 1997). A rede regional espacializa a fluxo migratório ao passo que estabelece situações que obrigam o migrante a executar performances. Fazito afirma que o migrante “manipula simbolicamente suas próprias experiências cotidianas ao criar suas ilusões sobre o retorno às origens buscando, assim, justificar sua situação muitas vezes incômoda de deslocado e inclassificável” (FAZITO, 2010, p. 91), numa espécie de dissimulação. O autor afirma que a dissimulação não é ato planejado e pretendido (embora algumas vezes consciente). Depende das relações entre as trajetórias individuais na migração, levando o migrante a realizar acordos diante da sua realidade objetiva, intuições, aprendizados, racionalizações, que terminam por configurar seu *habitus*, que é permanentemente renovado e instalado em seu corpo.

O processo de dissimulação passa pela ideia que o migrante faz dele mesmo, segundo a qual ele é plenamente autônomo em relação aos outros, livre para escolher seu destino e suas justificativas para se ausentar do lugar de origem, ou para retornar, como Sayad (1998) constatou (talvez por experimentar, ele próprio, a identidade migrante).

O mecanismo da dissimulação é uma estratégia que permite a manutenção do fluxo, alimentando e viabilizando a efetivação de novas territorialidades, tanto no lugar de chegada, como no lugar de retorno, enfim, no interior do que Tarrius (1996) chamou de *território circulatório*. Mas para dar efeito às multiterritorialidades migrantes a dissimulação ergue-se em ato performático. A performance² parece ser a “*arte dos fracos*” executada pelos migrantes, da qual Certeau (1994) fala e sob a qual parece se desenvolver a espacialidade migrante. Ela emerge dos extremos processos de

¹ O termo “imigrante ilegal” não existia na língua inglesa antes dos anos 1930. O mais frequente era o uso do termo “imigrante irregular”, a mudança na língua começa a ocorrer quando são aprovadas no congresso estadunidense leis anti-imigração. Cf.: < <http://thesocietypages.org/socimages/2014/08/16/saturday-stat-the-invention-of-the-illegal-immigrant/>>. Acessado em 30/08/2014.

² A noção de “performance migratória”, bem como a quase totalidade do conteúdo deste artigo foi desenvolvida de maneira mais aprofundada em tese de doutorado intitulada “Lugar de Origem, Lugar de Retorno: A Construção dos Territórios dos Migrantes na Paraíba e São Paulo”, defendida e aprovada em 2015 no âmbito do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, disponível para consulta em <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16966>>.

marginalização aos quais a maior parte dos migrantes tem sido submetida. Logo a performance assume caráter múltiplo enquanto estratégia, podendo muito em seus efeitos, e o caráter transgressor ascende como um dos principais a serem articulados.

“Performance”, segundo o dicionário Houaiss, é um anglicismo derivado do verbo *to perform*, que tem o mesmo sentido de “‘alcançar, executar’ e este, do francês antigo *perfourmer*” que significa “‘cumprir, acabar, concluir’” e do francês atual *former* que é o mesmo que “formar, dar forma a, criar” (HOUAISS, 2001, p. 2187). Também é usada no contexto de exposições em público, ou quando alguém desempenha algum papel no âmbito artístico, como um ator, por exemplo. O migrante assume uma posição performática quando realiza a manutenção da rede migratória regional que colabora com a manutenção de suas atividades econômicas e renovam a identidade no lugar de chegada.

A performance evoca o sentido de devir proposto por Deleuze e Guattari (1995), uma vez que o migrante se reinventa nas suas múltiplas territorialidades e no trânsito entre elas, tal como os autores demonstram nas múltiplas tramas da vida, exemplificadas na relação da orquídea e da vespa (p.16). O migrante realiza múltiplos devires quando, nas suas múltiplas relações espaciais, realiza performances de maneira a inserir-se no mundo dos “estabelecidos”. A performance evoca as possibilidades abertas inscritas corporalmente no migrante. A territorialidade migrante tem na performance seu instrumento constituinte, pois o corpo do migrante, como primeiro território, anuncia-o como diferente.

É a performance migratória que permite a articulação do corpo como território construtor de territorialidades e que rompe com as identidades impostas. De tal forma que torna impossível uma generalização totalizante dos impulsos que levarão o migrante a definir seu destino no lugar de imigração ou no de retorno.

Neste sentido, é a performance que permite a construção de um rizoma (a ausência de pontos ou posições em oposição à abundância de linhas, segundo Deleuze e Guattari, [1995, p. 16-17]), que na aplicação ao caso dos migrantes, mostra-se na forma da rede migratória. É o posicionamento nesta rede que dá ao indivíduo a possibilidade de um agenciamento.

Ao encarar seu devir, o sujeito migrante muda de natureza e passa a conjuntamente edificar a rede que já o insere. É, portanto, parte do rizoma e a performance é o que permite experimentar o que é chamado pelos referidos filósofos como multiplicidades. A mudança que vive o migrante é resultado de “viver no limite”, no limiar de um tempo que só é definido “como contração de territorialidades passadas e expansão rumo a territórios de um futuro aberto” (HAESBAERT, 2013, p. 81). A performance migratória, então, refere-se aos processos abertos de des-reterritorialização aos quais o migrante está submetido. Tornando-se, portanto, artefato e artífice dos territórios por ele atravessados, vivenciados, negados e construídos.

A discussão da performance do migrante fica mais evidente quando se evoca a migração de retorno. A noção de retorno sugere perenidade, a conclusão do movimento. Assim como Sayad aponta que entre as “ilusões do migrante” está a de que “a presença é [...] provisória” e igualmente a ausência (2000, p. 19), a mobilidade institui-se na mentalidade dos migrantes como “um momento”, “uma fase”,

a ser superada na ocasião do retorno. Atualmente, o retorno não tem tido um significado idêntico ao da “migração de retorno”. Ou seja, o movimento de volta não tem ocorrido, via-de-regra, com esse caráter mais perenizado, ainda que ele seja um projeto na mentalidade dos migrantes, o que permite pensar o sujeito que realiza este movimento não como retornado (sujeito resultante de um fato passado), mas como “retornante”³ (sujeito em processo de construção).

Se Fazito (2010), por seu turno, considera que o migrante usa de certa dissimulação para o trato simbólico das próprias experiências, escamoteando a impossibilidade do retorno, do ponto de vista geográfico, acreditamos que o retorno se presta muito mais a uma performance, que conjuga as diversas espacialidades construindo uma territorialidade híbrida. É nestes termos que a performance migratória ganha destaque.

O RETORNO E O RETORNADO/RETORNANTE: A CONSTRUÇÃO DE UMA TERRITORIALIDADE HÍBRIDA

O caso que serviu para subsidiar o entendimento sobre a performance migratória na construção dessa territorialidade híbrida dos migrantes foi o dos paraibanos retornados de São Paulo. No Brasil, dadas as dimensões continentais e o profundo desequilíbrio entre as regiões, a migração de estados do Nordeste (o caso da Paraíba) em direção a estados do Sul/Sudeste (caso de São Paulo) assume algumas características que se assemelham a migrações internacionais, como o distanciamento geográfico (cerca de 3000 km), a diferença linguística (BAGNO, 2015) e os preconceitos de origem geográfica que envolvem, na sua essência, preconceitos raciais (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2007; ROMEU DE SOUZA, 2015). Trataremos a construção desta performance a partir de três dimensões específicas que na prática atuam mútua e simultaneamente, mas que para fins meramente analíticos serão tratadas distintamente: uma que chamaremos de dimensão pragmática, que versará sobre aspectos econômico-funcionais, outra subjetiva, que tratará da seleção de memórias e, finalmente, a de rebatimento diretamente geográfico, a configuração de uma rede regional.

ASPECTOS ECONÔMICOS DE ESTÍMULO AO RETORNO

Mesmo que não sejam considerados como “determinantes”, os aspectos econômicos são deveras estruturantes na decisão de emigrar, na permanência ou no retorno. Por isso, consideraremos alguns dados quantitativos que justificam a importância desta dimensão na decisão de retornar ou de se manter no lugar de imigração. Na análise de Dias (2000) sobre os cabo-verdianos, as remessas dos migrantes e dos “retornantes” (os que retornam, mas voltam a emigrar, contribuindo para a manutenção da rede migratória), além de moverem a economia das localidades de origem muito vinculadas ao modo de vida rural, servem também como articuladores dos modos de vida urbanos dos grandes centros com aqueles mais afeitos às pequenas cidades. Colaboram significativamente para a

³ Para Juliana Dias (2000), em sua análise dos migrantes cabo-verdianos, à semelhança dos *homecomers* apresentados por Schutz, o retornado é aquele que retorna ao lar em definitivo e não para uma temporada apenas. Por outro lado “mais do que um retornado, o emigrante cabo-verdiano pode ser considerado um ‘retornante’” (*Ibid.* p. 85), posto que suas idas e vindas, seus retornos, são permanentes.

promoção ou ressignificação de valores, como a aquisição de bens de consumo e/ou inovações. Da mesma forma as visitas regulares, ou os “retornos” frequentes também são aferidores do sucesso da empresa migratória, na medida em que a cada retorno as economias feitas durante a migração permitem um incremento de bens ou acréscimo de costumes que indicam sofisticação. Além do que apontam o status social de toda a cadeia migratória no lugar de destino. Para o que retorna, além de identificar que a migração foi bem sucedida, estabelece uma identidade que classifica os bem-sucedidos e os que fracassaram. Os pequenos negócios estabelecidos nos lugares de retorno por retornados ainda tem por finalidade a promoção de um modo de vida urbano à imagem do que se experimentou na metrópole.

O perfil econômico genérico destes retornados revela como a migração de força de trabalho para as áreas de economia mais dinâmica, comum aos tradicionais fluxos migratórios (SINGER, 1995) ainda é vigorosa, mesmo que declinante. Contudo, quando comparados aos emigrantes da Paraíba em São Paulo, os retornados têm destacadas algumas características específicas.

O maior contingente tanto de migrantes paraibanos em São Paulo quanto retornados recebem até 2 salários mínimos. Respectivamente 83% e 85% estão na faixa de consumo baixa e extremamente baixa, o que permite crer que a circularidade se coloca como estratégia de sobrevivência, visto que a migração não assegura grande ascensão social. Não assegura “grande” ascensão, mas garante alguma! Na faixa dos que recebem até 1 salário mínimo é nítida a diferença quantitativa entre os migrantes e retornados. Enquanto no lugar de retorno a faixa salarial de 47% dos que regressam não ultrapassa esse valor, em São Paulo o percentual se reduz a 14%. O que numa primeira análise indicaria que para a permanência da migração é mais válida que o retorno. No entanto, o retorno envolve aspectos ainda não abordados em questionários de censo, como a presença familiar, quase sempre garantidora da manutenção existencial, ainda que precariamente, além do apoio emocional. Há que se considerar que, para além de uma noção telúrica, a noção de pertencimento a um lugar é destacada para muitas pessoas, de modo que estar numa cidade em que não há identificação territorial, ou há pouca, pode ser condição suficiente para a decisão de retorno ou de se manter na circularidade.

Por outro lado, há uma relevante dificuldade de ascensão social por parte dos retornados, visto que apenas 4% deles assumem colocações que lhe permitem auferir 5 ou mais salários mínimos. O lugar de retorno, por sua vez, parece revelar ainda a carência de força de trabalho qualificada e, contrariamente ao que ocorre com os paraibanos que chegam a São Paulo, os migrantes que vivem na Paraíba possuem posições econômicas mais cômodas (próximo de 32% acima de 2 salários mínimos). Ao passo que o lugar de acolhimento, não absorve (ou atrai) a força de trabalho qualificada, que parece ser inteiramente acomodada no lugar de origem.

Pelo percentual da ocupação, os retornados paraibanos aparentemente não se recolocam no mercado de trabalho, o que indicaria uma migração frustrante do ponto de vista profissional, uma vez que quase metade (45,3%) se encontrava desocupada em 2000. Se considerarmos que grande parte dos imigrantes na Paraíba são cônjuges e filhos menores acompanhando um retornado, é plausível afirmar

que o número de desocupados ultrapassaria em muito a metade. Todavia, há que se levar em consideração, como foi dito acima, que a presença junto à família garante a manutenção existencial, ainda que precariamente. Isto significa que é preciso levar em consideração a articulação das territorialidades migrantes, pois grande parte deles provém das áreas rurais de suas pequenas cidades, com um modo de vida marcado pela lida do campo que em contraste (ou trânsito) com a territorialidade urbana não consegue ativar os capitais profissionais adquiridos na ausência, retornando às atividades que deixara para trás. Ou seja, muitos retornados reativam suas labutas anteriores à migração, envolvendo a família especialmente os filhos quando são pequenos. Em trabalho anterior (ROMEY, 2010) constatamos que os retornados cearenses tinham no retorno uma confiança maior para lidar com o desemprego, tal como foi percebido com os paraibanos.

A maioria dos que retornam o fazem com baixo grau de instrução, confirmando a suspeita de Martine de que o suposto aumento da qualidade de vida dos migrantes no lugar de destino se deve menos a uma adaptação deste do que a uma evasão dos menos instruídos:

[...] por um lado, é sustentável que os migrantes se adaptem progressivamente ao novo meio, até se equipararem ou superarem a população natural. Por outro, pode estar havendo um processo de evasão dos elementos menos capacitados, o que redundaria na mesma observação [...] a hipótese de retenção seletiva dos elementos mais capacitados (ou da migração repetida nos segmentos populacionais mais marginalizados) parece mais aceitável (MARTINE, 1980, p.971).

Poucos são os que retornam com graus de instrução tal que permitam competir em iguais condições com os migrantes qualificados que chegam à Paraíba (11,56%). Por conta disso, grande parte dos retornados se põe na circularidade, o que reafirma sua condição não de retornados, mas de retornantes. Mas é preciso considerar também que a elevação dos índices de qualidade de vida nos últimos anos, resultado das políticas sociais implementadas entre 2003 e 2015, incrementaram a expectativa de qualificação das populações de cidades pequenas, especialmente quando se trata de cidades com histórica defasagem na qualidade de vida, como no caso das cidades do sertão paraibano.

Vale considerar a articulação entre as territorialidades migrantes. Enquanto, parte dos retornados se dirige às suas atividades anteriores no meio rural, outra grande parte se volta ao comércio e à montagem de pequenas oficinas de reparos variados. Atividades diretamente vinculadas ao espaço urbano e incremento significativo às economias locais e principalmente à dinâmica urbana das pequenas cidades.

Estas ocupações são importantes demonstrações da importância das atividades laborais na constituição de um *know-how* que serve funcionalmente à reconstrução da vida no lugar de retorno, pois aparelha o retornado/retornante com um capital social do qual era destituído, além de servir à construção de um acervo de memórias que a todo tempo lhe é solicitado, seja para conjugar ou confrontar novas e antigas experiências no lugar de retorno. A performance migratória assume assim seu caráter pragmático, pois se vincula ao que o migrante é capaz (seu *savoir-faire*) para a manutenção de sua subsistência. Não necessariamente escolha, mas resultado prático de seu processo migratório.

Os trabalhos realizados na migração que garantiram sua existência contribuem diretamente na concretização de uma territorialidade que performatiza atos que o mantêm no lugar de migração ou no lugar de retorno, seu anterior lugar de origem.

Esta dimensão da performance atua diretamente na formulação e escolha de memórias específicas para serem trazidas à tona e serem mantidas na lembrança e, por consequência, o apagamento/esquecimento de outras neste acervo é um poder inerente a todo migrante que tem como desdobramento assegurar-lhe certo poder espacial.

A SELEÇÃO DE MEMÓRIAS COMO FORMA DE PODER ESPACIAL

As atividades realizadas antes e durante a migração, em função da condição de vulnerabilidade social as quais estão submetidos a grande maioria dos migrantes, são diversas vezes insalubres e/ou arriscadas. O fato dos migrantes se encontrarem nestas condições faz com que não possam “escolher trabalho”, o que os expõe a situações que no futuro se mostram prejudiciais à saúde física e/ou psíquica dos indivíduos. Nos relatos dos retornados que trabalharam nas indústrias automotivas a perda da audição é uma constante. Diversos migrantes solicitaram e obtiveram a aposentadoria por invalidez devido à perda auditiva e alguns com quem tivemos contato foram mutilados. Por outro lado, outros migraram por conta da condição de árduo labor para manutenção de uma existência no limiar da sobrevivência, o que mais tarde, combinado às duras condições da migração, acuitou-lhes a saúde.

A perda de atributos físicos ou a incapacitação para o trabalho podem significar importantes aspectos na decisão de retornar, mas não são necessariamente detonadores da decisão do retorno, isto porque na trama de enredos que durante a migração é construída, vários são os elementos que incidem na decisão, de tal modo que, para alguns, uma mutilação ou perda de capacidade física pode até significar um tipo de “ganho”, um incremento financeiro, uma aposentadoria, um melhor posicionamento no corpo funcional, redirecionamento para atividades menos exigentes, etc. Entretanto, o dano físico precipita a escolha de memórias que merecem ser protegidas, divulgadas ou, simplesmente, “esquecidas”. HALBWACHS (1990, p. 71, 72) insinua que a memória muitas vezes é imprecisa porque é forjada por impressões e por lacunas da lembrança conjugadas a dados e relatos do presente. Esta afirmação, tomada isoladamente, poderia constatar as imprecisões das lembranças e a impossibilidade de considerá-la como procedimento para análise. Todavia, o mesmo autor argumenta que as lembranças são forjadas a partir do ponto de vista do presente e dos grupos em que o indivíduo se insere, o que significa que as vivências sociais são determinantes na construção da visão sobre o passado, pois “o passado, tal como me aparecia outrora, enfraquece-se lentamente. As novas imagens recobrem as antigas como nossos parentes mais próximos se interpõem entre nós e nossos ascendentes longínquos [...]” (*Ibidem.* p. 74).

Michael Pollak (1992), por seu turno, mostra que a memória é *seletiva* e é *um fenômeno construído* e por possuir tais atributos a memória é disputada, tornando-se assim mais um *trunfo do poder* (RAFFESTIN, 2011). Isto significa que a seleção de memórias está em acordo com o que se

quer “resgatar” ou manter vigorosamente na lembrança. O elenco de experiências gera memórias diversas que são selecionadas e ativadas ou abandonadas de acordo com um critério pessoal e subjetivo, circunscrito à vivência social do sujeito e estabelecido segundo as lembranças de prazer ou dor que elas remetem. Curiosamente, as experiências se mostram mais fortes à medida que são reforçadas coletivamente, quando um fato envolve um grupo e impacta individualmente cada membro, gerando consequências específicas a cada indivíduo, mas impactando coletivamente, provocando mudanças no modo geral como se concebe e se trata cada situação e cada indivíduo. Neste sentido, há casos em que migrantes, mesmo sofrendo danos físicos e acidentes nas empresas em que trabalharam, embora pareça contraditório à realidade empírica e até mesmo ao grupo ao qual se inseriu, constroem lembranças positivas numa espécie de “dívida de gratidão”, perfeitamente concordante com suas lembranças, posto que a memória foi forjada em torno de situações específicas dignas de lembrança, ainda que nem todas sejam positivas. O espaço é, neste caso, determinante no rol de lembranças e, portanto, da memória que trazemos.

[...] não há memória coletiva que não se desenvolva num quadro espacial. Ora, o espaço é uma realidade que dura: nossas impressões se sucedem, uma à outra, nada permanece em nosso espírito, e não seria possível compreender que pudéssemos recuperar o passado, se ele não se conservasse, com efeito, no meio material que nos cerca. É sobre o espaço, sobre o nosso espaço - aquele que ocupamos, por onde sempre passamos, ao qual sempre temos acesso, e que em todo o caso, nossa imaginação ou nosso pensamento é a cada momento capaz de reconstruir – que devemos voltar nossa atenção; é sobre ele que nosso pensamento deve se fixar, para que reapareça esta ou aquela categoria de lembranças (HALBWACHS, 1990, p. 143).

As memórias são, portanto, desdobramentos de lembranças precisas e simuladas segundo a inserção em determinados grupos estando sempre de acordo com as vivências que desejamos consciente e inconscientemente preservar e esquecer. E a partir disso se projetam performances no presente e no futuro. Performances resultantes da memória da migração, ações que se remetem a momentos positivos e negativos e que tendem a reforçar as opiniões acerca do lugar de origem e migração (o passado) e o lugar de retorno (o presente).

A memória torna-se coletiva porque os lugares – que nunca são individuais – a edificam ao mesmo tempo em que são forjados em torno delas. As memórias são assim elementos imateriais reais configuradas geograficamente que configuram novas realidades espaciais, tendo em vista que por seu intermédio desfazem, reorientam, organizam, edificam e constroem inúmeras e sempre novas geografias. É neste quadro que se insere a participação da memória do migrante em suas localidades. Assim, assumem destaques as vivências laborais dos migrantes, pois a inserção da grande maioria nos lugares de destino se dá por meio do trabalho, atividades que lhes consomem no mínimo um terço de seus cotidianos. Logo, grande parte das memórias e das vivências no lugar de imigração está vinculada ao *serviço*, sejam elas positivas ou negativas.

A escolha destas memórias de um modo coletivo é uma forma de poder. Suas escolhas não se dão de modo deliberado e intencional, não! São construídas nas reminiscências das lidas diárias,

tacitamente, sobretudo nos interstícios das linhas de montagem, do turno, do expediente, dos percursos para e do local do serviço, portanto, das atividades repetitivas e obrigatórias. Nos momentos em que os homens não eram *partes* das máquinas. A aparente desarmonia entre relatos, como dissemos, tem relação com as experiências individuais positivas que se mostram, muitas vezes, muito mais pródigas no que se refere às relações com os processos produtivos aos quais se vinculam os migrantes. O poder da escolha das memórias é, portanto, inteiramente simbólico e se relaciona com a construção da identidade do retornado.

Para outros, as memórias são decisivas no impulso empreendedor e na construção de um patrimônio individual que destoa da maioria dos que retornam. Há, para estes, uma identidade de classe que se consolida no retorno, tornando os cidadãos que regressam nestas condições, pessoas distintas por conta de suas trajetórias de sucesso econômico na migração. Relatos evidenciam que a memória da migração está mais ligada a superação dos muitos sofrimentos e abnegações, portanto, de memórias ligadas ao mérito pessoal, que vinculadas aos insucessos e dificuldades. Logo, parece provável que as memórias de sucesso relativas ao mérito pessoal, exercem um poder mais ostensivo na reprodução da migração e na *imagem* que se tem construído no senso comum do retorno, que as memórias de dificuldades não superadas, insucessos e perdas. Este elenco de memórias positivas parece estimular ações que, efetivamente, do ponto de vista espacial, transformam e promovem impactos no lugar de retorno, bem como estimulam a manutenção da rede migratória, o que faz as comunidades e autoridades dos lugares de retorno receptivas a estes retornados. Acabam por transmitir a impressão de *desenvolvimento*, mas que não representam a totalidade da condição dos que retornam.

Entretanto, os lugares de destino (no nosso caso, o estado de São Paulo), também são lugares de refazimento das memórias do lugar de origem. E é neste ponto que se faz evidenciar a distância conceitual entre “lugar de origem” e “lugar de retorno”. O lugar de origem é continuamente reconstruído no lugar de destino. Nele também se realiza o jogo de força das memórias, prevalecendo as memórias positivas acerca do lugar de origem. Construindo uma sensação estranha de provisoriade no lugar de destino e um sentimento de inadequação no lugar de retorno. É isto que faz com que Sayad afirme:

Uma das características fundamentais do fenômeno da imigração é que, fora algumas situações excepcionais, ele contribui para dissimular a si mesmo sua própria verdade. Por não conseguir sempre pôr em conformidade o direito e o fato, a imigração condena-se a engendrar uma situação que parece destiná-la a uma dupla contradição: não se sabe mais se se trata de um estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou, ao contrário, se se trata de um estado mais duradouro mas que se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriade (SAYAD, 1998, p. 45).

O cotidiano de diferenças as mais variadas no lugar de imigração (sejam diferenças nos hábitos, seja a *in*-diferença como lugar sócio-espacial do migrante), “pavimentam” um imaginário do lugar de origem, que sempre encontra alguma *distância* da realidade deste lugar. Todavia, mesmo com as mudanças inevitáveis é nele que se resguarda o espaço (ainda que afetivo) do conforto e da

segurança (física, econômica, psicológica etc.), ainda que precária. No lugar de destino é que se consolida uma memória que a todo o tempo é remetida ao lugar de origem. E essa memória que predomina nos corações e mentes dos migrantes, fazendo com que se consolidem, no lugar de destino, espaços que fazem referência aos espaços de origem dos migrantes. Na Grande São Paulo, por exemplo, há alguns bairros definidos e caracterizados pela presença maciça de nordestinos, como o bairro de Santo Amaro (PAIVA, 2012), além deste, em toda a cidade a influência dos nordestinos é marcante, seja pela presença física, seja pelas *geo-grafias* disseminadas pela *urbis* (casas, feiras, favelas e a estética particular do nordestino) aquilo que temos compreendido como *geossímbolos* (BONNEMAISON, 2012).

Nestas áreas, predomina a memória dos lugares de origem, que, embora guardem semelhanças entre si, são resultados da congregação de uma enorme multiplicidade de linguagens, símbolos e estéticas variadas de uma “região” com dimensões megalômanas (a região Nordeste equivale em área à quase metade da Europa Ocidental). Nela são forjadas, a partir do predomínio das memórias dos lugares de origem, simulacros destes lugares que, por seus turnos, contribuem para a elaboração de performances territoriais que serão ressignificadas no lugar de retorno.

Se Halbwachs está correto e a memória é fabricada na coletividade e para isso conta com o papel determinante dos espaços. Então os lugares são produto direto deste encontro entre a realidade histórico/geográfica e a construção coletiva social. Portanto, não há lugar que não seja o resultado dos vínculos da coletividade com seu passado espacial.

Os lugares da memória são durações do passado, algo empurrado do passado para dentro do presente agora materializado, “o tempo que se tornou quantidade por um desenvolvimento no espaço” (BERGSON, 2006, p. 04). A materialidade do espaço obriga que a duração da memória, que na medida em que “nos aprofundamos na natureza do tempo, mais compreenderemos que duração significa invenção, criação de formas, elaboração contínua do absolutamente novo” (*Ibid.*, p. 08).

É neste sentido que se torna impossível observar os lugares tradicionais de imigração e os lugares de retorno sem que se considere a presença dos migrantes. Se por um lado, na metrópole é mais evidente (ainda que sofrendo constantemente a tentativa de escamoteio), nos lugares de retorno já não é tão nítido assim. Mas a presença do migrante retornado tem sido elemento permanente de transformação dos lugares de retorno. Tomando as afirmações de Bergson como limites, só pelo fato do local estar numa distância temporal entre a partida e o retorno, o lugar da memória já se encontra diferente do lugar de retorno, mas um exame mais criterioso mostrará que a duração da memória do lugar de origem, agora conjugada ao lugar de imigração, necessariamente se mostrará efetiva em seu lugar de retorno.

O próprio retorno é a tentativa plena de tornar o passado, presente! E, claro, esta tentativa não cessa aí, para o retornado/retornante, o lugar deve expressar ao menos um pouco da sua memória. Sua memória simulará o lugar de origem por meio de seus atos. De maneira inexorável, o retornado/retornante realizará ações que serão remetidas à sua memória, às lembranças simuladas

(HALBWACHS, 1990, p. 73), fragmentos do passado reconstruídos em conjunto com as lembranças coletivas. A título de exemplo, numa dimensão mais funcional, o migrante que regressa procurará atividades que deixou inconclusas, ou atividades que detinha algum conhecimento técnico, realizará atividades que praticou na migração, mas que considera passíveis de êxitos se conjugadas à realidade (presente) dos lugares de origem (passado), por esse motivo, muitos retornam ao cotidiano rural, ou quando regressam com recursos, adquirem propriedades rurais (sítos, roçados etc.). Numa dimensão mais político/simbólica, reforçará seus laços com o lugar participando de momentos religiosos, festividades (ressaltando-se as disputas políticas locais) e encontros com outros retornados/migrantes. Do ponto de vista doméstico, reconstruirá a casa segundo moldes e padrões arquitetônico/urbanísticos do lugar da imigração conjugada aos referenciais do lugar de origem (passado) e de retorno (presente), etc. Algumas ou até mesmo todas estas dimensões se realizando de modo simultâneo e conjugado, sendo esta separação meramente (e unicamente possível) do ponto de vista analítico.

Castro (2002) argumenta que na região Nordeste viceja uma relação pouco provável entre modernização e conservadorismo, onde persiste uma estrutura produtiva baseada no latifúndio agropecuário, um *modus operandi* muito particular das oligarquias políticas articuladas nas escalas local, regional e nacional e um processo de modernização que em alguma medida se congrega com as estruturas produtivas arcaicas. Esta região, na compreensão da autora, tem no “discurso da seca⁴” o principal argumento na construção de sua imagem decadente.

[...] o imaginário da seca nordestina, como tragédia social e econômica, apesar de toda a tinta que já foi gasta, requer ainda muitas reflexões. Pois, em sendo a natureza o fundamento geográfico da produção, ela é também a base material do imaginário sócio-político e importante recurso ideológico, utilizado por grupos sociais particulares (CASTRO, 2002, p. 297).

Os lugares de retorno são resultantes, então, dessa construção histórica e social. Forma-se, portanto, uma verdadeira ideologia na qual a “seca” assume lugar de destaque na constituição de um “povo”. A parte desta ideologia que cabe aos retornados conjuga referenciais individuais e coletivos, construídos em edificação desde antes da migração e em continuidade durante a migração: por um lado realizado pelo migrante, de modo subjetivo e individual no lugar de imigração; por outro realizado pela sociedade que fica, pelos não-migrantes e retornados, isto é a coletividade no lugar de origem do migrante. O regresso a este lugar é sempre um choque (incomensurável por ser totalmente subjetivo) que se realiza em diferentes graus e esferas, quase sempre de modo múltiplo, mas sempre capaz de provocar mudanças espaciais, por serem desdobramentos de mudanças acontecidas na migração.

Estas mudanças espaciais, embora perceptíveis, dificilmente podem ser exclusivamente atribuídas aos retornados, o que ressalta os muitos vínculos destes migrantes com os residentes não-migrantes bem como os migrantes provenientes de outras localidades. Ou seja, ressaltam-se, portanto,

⁴ Conjunto discursivo de argumentos que associam a pobreza da região às características climáticas semiáridas.

o já destacado papel das redes migratórias na ressignificação do lugar de retorno, tanto do ponto de vista subjetivo quanto, principalmente, numa perspectiva pragmático-objetiva.

A REDE MIGRATÓRIA EM AÇÃO: IDAS E VINDAS

Em termos metodológicos, a noção de rede aplicada aos estudos migratórios permite, entre outros enfoques, abordar um problema crucial que é o elo entre o trabalho disponível nos lugares de chegada e os indivíduos a realizarem-no, considerando que tanto a demanda quanto a oferta de mão-de-obra são supridas e ocupadas mediante fluxos de informação e canais de comunicação constituintes das redes, uma vez que é por meio destes canais que se determinam *quem* e *quais* postos de trabalho serão ocupados. Isto é, as informações de postos de trabalho estão mediadas pelas relações entre alguns, e não todos os migrantes. Ao tomarmos o estudo das redes para uma análise dos retornados visualizamos as trocas migratórias com maior clareza entre uma região e outra, bem como a ocupação de setores econômicos específicos, permitindo identificar com maior precisão as situações que fujam aos parâmetros gerais.

O retorno dos paraibanos (e este parece ser o caso de grande parte dos nordestinos em São Paulo) parece estar se dando devido a um fraco suporte das cadeias migratórias⁵ no momento decisivo da chegada e do período inicial, não sendo eficaz o suficiente para manter o migrante no lugar de destino num momento de desocupação, obrigando-o ao retorno. Esse suporte não se restringe unicamente à base material/objetiva da migração, mas antes de tudo, à estrutura simbólico/subjetiva na qual se firma o sujeito, que é o que determina o acesso às informações disponíveis na rede. No limite, trabalho e família constituem-se duas questões chaves para a migração de retorno. Oliveira *et al.*, citando Parry Scott, afirma que “a exclusão da maioria dos migrantes de retorno da força de trabalho ocupada durante a sua estada fora; e a família [...] pela qual o migrante sente ligação e que se constitui como o seu veículo de sobrevivência na sociedade” (OLIVEIRA *et al.*, 2015, p. 106) estão entre as razões mais fortes que fazem com que tantos migrantes voltem aos lugares de origem.

Assim, o retorno está muito associado à evasão dos trabalhadores menos qualificados, que se põem em circularidade (MARTINE, 1980), tendo em São Paulo, uma etapa de suas mobilidades, tratando-se, portanto, de uma estratégia de segurança econômica, social e simbólica aos migrantes. O fato de um migrante retornar ao seu lugar de proveniência não o desvincula da rede (especialmente sendo um migrante de baixo poder aquisitivo, marcado pela experiência da pobreza econômica e social, condição da maior parte). Ao contrário, amplia territorialmente a sua abrangência, pois as cadeias migratórias passam a se estabelecer também nos lugares de retorno, uma vez que os

⁵ Segundo Claudia Pedone, cadeia migratória é “[...] a transferência de informação e apoios materiais que familiares, amigos ou conterrâneos oferecem aos potenciais migrantes para decidir, ou eventualmente, concretizar sua viagem. As cadeias facilitam o processo de saída e chegada, podem financiar em parte a viagem, providenciar documentação ou emprego e local para residência. Nelas se produz um intercâmbio de informação sobre os aspectos econômicos, sociais e políticos da sociedade de chegada” (2007, p. 245).

retornados/retornantes, algumas vezes, já não encontram o “lar” de outrora, apoiando-se nos “elos” das cadeias (os parentes e amigos que retornaram e se estabeleceram) para prepararem uma nova migração.

As idas e vindas, logo, são positivas não só para as cadeias migratórias, mas para todos os agentes geográficos envolvidos. Isto é, se para o migrante a “residência-base” (DOMENACH & PICOUE, 1987; OLIVEIRA *et al.*, 2015) é uma estratégia geográfica de garantias das condições mínimas de subsistência, pois envolve os laços de confiança pautados nos compromissos interpessoais, para os municípios pequenos para onde regressam se trata de um importante incremento de recursos materiais (visto que os retornados/retornantes trazem consigo alguma economia revertida diretamente em consumo local) e também capitais simbólicos, posto que os retornados materializam as influências da metrópole nos seus comportamentos.

Diversos relatos mostraram que a aquisição de uma propriedade que servirá de residência é uma prática comum entre os que retornam. Quando não o fazem de imediato, tendem a buscá-la como meta quase existencial. Em alguns casos, soa como obsessão a aquisição de uma propriedade. Esta é uma característica comum a grande maioria dos que retornam. E os lugares de retorno são sensíveis a tais objetivos e realizações.

A migração para alguns (e esta delimitação é importante porque estabelece um critério de identidade entre os que retornam) permite o estabelecimento de contatos que contribuem para a construção e/ou instauração de metas, improváveis de ocorrerem de outra maneira que não fossem pela migração. Casas, carros, restaurantes, pequenos negócios, todos são bens que sintetizam e materializam o sonho da migração e que geram rebatimentos diretos nos lugares de retorno, pois ao regressar o lugar de origem na memória já está defasado, como diz Halbwachs, em relação à realidade do momento do retorno. O aporte financeiro ou o capital profissional e simbólico dos que retornam contribui para tornar a memória do lugar de origem ainda mais defasada em relação à realidade do lugar de retorno. O aporte financeiro dos migrantes acaba por servir indiretamente às transformações urbanas, ainda que pouco expressivas no que concerne a modelos ou estilos urbanísticos, mas muito relevantes no tocante à influência dos padrões da metrópole ou das cidades do Sudeste: calçamento, casas recuadas com muros, lajes de concreto armado, sobrado, saneamento residencial, piscinas com churrasqueiras etc. Fugindo ao padrão das casas baixas, sem lajes e de portas diretamente voltadas para a rua. Obviamente não há como afirmar que estes padrões estejam se consolidando nas pequenas cidades do interior paraibano por causa, exclusivamente, da presença dos retornados, mas é fato que a presença maciça destes e ainda os vínculos “vivos”, por assim dizer, dos retornantes com os lugares de imigração estabelecem elos entre os hábitos urbanos das metrópoles do Sudeste com os dos lugares de origem, pautados segundo uma lógica estética hierarquizadora em que as formas tradicionais são frequentemente inferiorizadas pelos que retornam, ou por seus cônjuges e filhos⁶.

⁶ Os filhos quando acompanham a migração e/ou retorno dos pais são, frequentemente, crianças ou adolescentes, logo são mais suscetíveis à adaptação aos novos hábitos.

As formas de habitação e locomoção urbanas se inserem numa galeria de costumes coletivos comuns à vida nas grandes cidades que são trazidas da metrópole. Hábitos que implicam em mudanças que se rebatem também nas demais esferas de consumo como alimentos, vestuário etc., incluindo até mesmo a linguagem falada, quando o sotaque local, que com a convivência no lugar de imigração já seria naturalmente e gradativamente modificado, sofre um “estímulo” para ser “suavizado”. Até o comportamento social em alguns casos sofre alterações. A sensação constante de insegurança das metrópoles, por exemplo, parece perdurar no retorno, de modo que foram recorrentes as lembranças do cotidiano de medo na metrópole e a manutenção de determinadas práticas de auto-reclusão e de certa fobia social.

O lugar de retorno passa a ser o palco de um permanente conflito entre os estilos e comportamentos que ora se contrapõem, ora se justapõem definindo ou não o lugar de retorno em um novo território contraditoriamente já muito conhecido. Estar e se manter no lugar das antigas e agradáveis memórias (as que se definiram como memórias válidas de serem mantidas), mas que oferece poucas oportunidades de estabilidade econômica em oposição às garantias de sustentabilidade mais sólidas do lugar de imigração é desafiador aos retornados. Mais que uma mera escolha, trata-se de um desafio à vida! Trazendo a expectativa de “sucesso” ou “fracasso” para o âmbito da materialidade, é no território que se materializa o duelo entre essas memórias agradáveis, as da ternura infantil, do acolhimento e da sensação de sossego frente às da segurança material proporcionadas pelo lugar da imigração, mais recentes e vivas e por isso mesmo, muitas vezes, as ganhadoras do duelo. Esse desafio à vida tem critérios geralmente fundados nos planos feitos durante a migração.

A materialidade das *coisas* adquiridas durante ou por causa da imigração é testemunho de que o lugar e o tempo de imigração forma positivos. Por outro lado, denunciam os desiguais parâmetros de avaliação das economias locais e dos costumes locais por parte dos que retornam, enunciando os diversos conflitos e tensões territoriais. Por outro lado, na metrópole também se vive esse embate. Os desafios de sustento econômico do lugar de imigração são permanentes estímulos ao retorno, embora sejam por vezes arrefecidos em função das cadeias migratórias estabelecidas.

Em outras palavras, a fixação ou não de um migrante, seja na migração, no retorno ou nas múltiplas etapas de uma circularidade, implica sempre na construção de um território, ou na ampliação/redução dele. Para isto, as cadeias migratórias são elementos essenciais, pois se colocam como elo territorial, tornando os espaços de chegada em “lugares”, ambientes de vivência ativa do cotidiano. Isto remete a certa estabilidade e pausa no movimento, mas não pode ser tomado como determinante no fim da mobilidade. Em certos casos, a mobilidade contínua é o que dá o sentido de estabilidade ao migrante, desde que a cadeia migratória esteja sempre ativa.

O processo de manutenção do território, no entanto, não é livre de conflitos e contradições. É este caráter conflituoso que dá o sentido territorial ao espaço do migrante. É a constante dificuldade de relacionar memória e realidade que torna o espaço do migrante, seja na chegada imigratória, seja no retorno ao lugar de origem, um território pleno. Há disputas em jogo. Disputas de espaço físico, o que

é visivelmente percebido, e há disputas simbólicas, que, em grande parte das vezes, induzem ou definem as disputas de espaço físico. E é nestes termos que se moldam as múltiplas identidades migrantes. No nosso caso as identidades nordestinas na migração.

IDENTIDADE PARAIBANA OU NORDESTINA: AS PERFORMANCES MIGRATÓRIAS

O migrante, ao partir de seu lugar de origem, tem uma visão de mundo, em geral, pouco ampla dada sua natureza localmente encapsulada, singular ao seu lugar de origem, sua microrregião ou cidade ou, como é muito comum, restrita unicamente ao lugarejo natal, mesmo quando é uma pessoa de maior instrução, o que, somando a reação xenófoba comum aos autóctones, colabora para as dificuldades de relacionamento e o autoconfinamento em lugares que “simulam” seus espaços de origem, que apesar das inúmeras peculiaridades locais, encontram similitudes entre visibilidades e dizibilidades (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 1999) comuns, numa espécie de “retórica” inteligível aos iniciados aos símbolos e sentidos da região.

Enquanto símbolo, o Nordeste passa a ser também construído de fora para dentro, isto é, também a partir dos migrantes nordestinos no Sudeste. Esta construção a partir de fora, logra mais influência na formulação de um discurso regional tendo nas classes baixas seu lócus e sujeitos de enunciação, do que propriamente no interior da região. Por causa da migração de nordestinos que em geral experimentam condições de precariedade, há uma unidade em torno da(s) inúmeras) identidade(s) que no interior da região não se manifesta. Não somente a partir dos que estão no Sudeste, mas prioritariamente estes, pois sua presença e suas idiossincrasias além de os diferenciarem dos locais, instituem uma linguagem, além de influenciarem na imagem acerca do que se tem construído como a Região Nordeste.

Esta linguagem disseminada pelo território nacional, principalmente, no Sudeste se pauta em diversos geossímbolos, mas elencaremos especificamente dois: a língua e o tipo físico. Embora alguém possa argumentar que os dois elementos possuem materialidade geográfica, é já um entendimento geral que não há linguagem que não se ancore geograficamente, e tanto a língua quanto o corpo são expressões urgentes de nosso tempo-espaço. Estes dois elementos marcam diversos discursos xenófobos, que insistimos em tratar como um racismo menos evidente, pois não é pautado na cor da pele, mas num dos tipos físicos peculiares do Nordeste, o que tem mais similaridade étnica com os padrões predominantemente indígenas, agregado aos falares típicos do Nordeste, que lançam mão de vocábulos e expressões pouco utilizados fora dos domínios da região, tratadas frequentemente de modo inferior por encamparem uma estética linguística diferente.

Na medida em que o racismo se pauta na eliminação do Outro, os *contra-discursos* encorajam o reforço dos vínculos, a manutenção dos elos e a produção simbólica. É o discurso racista que potencializa a elaboração dos geossímbolos que trazem sentido aos migrantes ao passo que lhes protegem/suspendem da sociedade que os repelem. Se este discurso não funda de todo a construção geossimbólica, estimula sobretudo a produção e a renovação de geossímbolos. Os bairros que

assumem características dos migrantes, as feiras e/ou as rotas e pontos de venda de produtos locais, assim como as festas em comemoração a símbolos festivos do lugar de origem, configuram marcos no lugar de acolhimento que evocam diretamente os referenciais do lugar de origem. Nestes locais, a língua ou os sotaques são articulados sem restrições ou receios de estigmas e o tipo físico não é motivo vexatório ou pauta para escárnio. Todas estas peculiaridades são engendradas na distância do lugar de origem, potencializadas como antítese ao discurso racista, posta nos *contra-discursos* e nessas práticas territoriais apontadas acima.

Esse entendimento, portanto, contribui para que se diferenciem as reações dos migrantes no enfrentamento das discriminações ao passo que permite que se visualize a instituição de geossímbolos componentes da rede regional nordestina que se vai estabelecendo em todo o território nacional. Trata-se então de uma rede regional porque se a saudade é do lugar de origem (e quando tratamos de região falamos em uma infinidade de lugares de origem) a discriminação não! A discriminação generaliza e é na generalização do racismo contra nordestinos que se funda a identidade regional. Na visão do migrante, o lugar de origem passa a ser sentido como região, pois se estende para muito além de sua natalidade. Os preconceitos compartilhados firmam no território laços de compadrio e camaradagem. É quando os migrantes paraibanos, baianos, cearenses, etc., descobrem-se nordestinos.

O migrante constrói nestes lugares, nós de uma grande rede regional nordestina que abarca todos os lugares por onde haja nordestinos. Isso não quer dizer que todos os nordestinos sejam diretamente partícipes dessa rede. É preciso que as cadeias migratórias endossem a presença do migrante nos lugares em que se estabelecem os nós, mas o fato é que os geossímbolos permitem que o migrante se sinta mais “acolhido” territorialmente. Neste sentido, a diferença paraibana vai sendo paulatinamente “aplainada” em benefício de uma igualdade nordestina. No ato do retorno, o migrante paraibano é, antes, um migrante nordestino e as influências da metrópole na constituição desta identidade regional serão sentidas diretamente no lugar de retorno.

Tanto na migração quanto no retorno, as ações dos migrantes são performáticas. Precisam ser para que se mantenha de modo sustentável o cotidiano. As tensões e conflitos resultantes dos racismos, dos “desencaixes” identitários e/ou da inadequação às atividades laborais induzem a vivência de práticas performáticas na migração. É o que muitas vezes mantém o indivíduo em equilíbrio emocional suficiente para se manter nas atividades que exerce, ou se mantendo nos papéis sociais que ocupa no lugar de destino. No retorno, a performance é também vivenciada, talvez numa intensidade menor, posto que os laços familiares frequentemente são de maior proximidade (núcleo familiar ou grupo doméstico), mas nunca deixa de ser acionada. As nuances do lugar de retorno que causam estranhamento no retornado obrigam-no a realizar performances: hibridizações em seu comportamento que se refletem em espacialidades constitutivas de sua territorialidade igualmente híbrida.

A migração é uma experiência transformadora, e como tal faz do retornado/retornante um sujeito diferente daquele que saiu. Suas ações e reações frente às demandas do lugar de retorno agora são postas em perspectiva, pois o sujeito passa a lidar com as experiências locais com o crivo do lugar

de imigração. Há sempre um julgamento que evidencia os prós e contras do lugar de imigração. É o que funda uma afirmação muito comum nos relatos: “o nosso lugar é *atrasado*”. A afirmação é sempre feita pondo o lugar de retorno em comparação ao lugar de imigração, sempre mais dinâmico social e economicamente. Esta perspectiva induz o sujeito a se por em performance, que não é uma “dissimulação”, mas um ato de reação às vicissitudes e contingências do lugar de retorno ante a um indivíduo que agora é e não é mais o mesmo.

Estas performances fundam a ação dos sujeitos migrantes. Seja no lugar de imigração, seja no de retorno, as ações performáticas do migrante constroem seus territórios, sempre reticulares e híbridos. Permeados de memórias e simbolismos, desafiam os indivíduos nestas condições, pondo-os a enfrentar o cotidiano, muitas vezes de agrura, saudade e dor, mas permitindo, nas suas *porosidades*, o permear de euforias, quase sempre efêmeras, mas longas o suficiente para cativarem suas esperanças de seguirem o cotidiano que poderá, alhures, ser mais ditoso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. *A Invenção do Nordeste e Outras Artes*. São Paulo: Cortez, 1999. ISBN 85-249-0705-3
- _____. *Preconceito Contra a Origem Geográfica e de Lugar: As Fronteiras da Discórdia*. São Paulo: Cortez, 2007. ISBN 978-85-249-1215-3
- BAGNO, Marcos. *Preconceito Linguístico: O que é, Como se faz*. 15ª ed. São Paulo: Loyola, 2002. ISBN 978-85-15-01889-5
- BERGSON, Henri. *Memória e Vida*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. ISBN 85-336-2244-9
- BONNEMAISON, Jöel. Viagem em Torno do Território. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (Orgs.). *Geografia Cultural: Uma Antologia (Vol. 1)*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012. ISBN 978-85-7511-252-6
- CASTRO, Iná Elias de. *Seca versus Seca*. Novos Interesses, Novos Territórios, Novos Discursos no Nordeste. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Brasil: Questões Atuais da Reorganização do Território*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. ISBN 85-2860-588-4
- CERTEAU, Michel de. *A Invenção do Cotidiano: Artes de Fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994. ISBN 85-326-1148-6
- DELEUZE, Gilles; Félix Guattari. *Mil Platôs – Capitalismo e Esquizofrenia (Vol. 1)*. Tradução de Aurélio Guerra Neto e Célia Pinto Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995. ISBN 85-85490-49-7
- DIAS, Juliana Braz. A volta do filho próspero: emigrantes cabo-verdianos retornados e seus familiares. In: TEIXEIRA, C. C. (Org.). *Em Busca da Experiência Mundana e seus Significados*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000. ISBN 85-7316-212-0
- DOMENACH, Hervé; PICOUET, Michel. Le Caractère de Réversibilité dans l'étude de la Migration. In: *Population*, 42º année, n° 3, 1987. ISSN 1957-7966
- FAZITO, Dimitri. Análise de Redes Sociais e Migração: Dois Aspectos Fundamentais do Retorno. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 25, n° 72, fev. 2010. ISSN 1806-9053
- GOETTERT, Jones Dari; MONDARDO, Marcos. O “Brasil Migrante”: Gentes, Lugares e Transterritorialidades. *Revista GEOgraphia*. Niterói, UFF, vol. 11, 2009, n° 21. ISSN 1517-7793.
- HALBWACHS, Maurice. *A Memória Coletiva*. São Paulo: Vértice, 1990. ISBN 85-7115-038-9

HAESBAERT, Rogério. *Des-territorialização e Identidade: a Rede Gaúcha no Nordeste*. Niterói: Eduff, 1997. ISBN 85-228-0222-X

_____. Viviendo en el Límite: los Dilemas del Hibridismo y de la Multi/transterritorialidad. In Zusman, Perla Brígida; Haesbaert, Rogério; Castro, Hortensia, Adamo, Susana B. (Coords.). *Geografías Culturales: Aproximaciones, Intersecciones y Desafíos*. Buenos Aires: Editora de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2011, p. 49 - 76. ISBN 978-987-1785-00-1

_____. Territórios em Trânsito: Vivendo no Limite. In: *Cadernos Sesc_Videobrasil: Geografias em Movimento*. São Paulo: Edições Sesc, 2013. ISSN 1983-3881

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. ISBN 85-7302-383-X

MARTINE, George. Adaptação dos Migrantes ou Sobrevivência dos Mais Fortes? In: MOURA, H. (Org.). *Migração Interna; textos selecionados*. Tomo 2. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980.

OLIVEIRA, Kleber Fernandes; FUSCO, Wilson; LYRA, Maria Rejane; CUNHA, José Marcos Pinto. As Metrôpoles Nordestinas no Processo Migratório Nacional: Tendências e Articulações Espaciais. In: OJIMA, Ricardo; FUSCO, Wilson (Orgs.). *Migrações Nordestinas no Século 21 – Um Panorama Recente*. São Paulo: Blucher, 2015. Disponível em: <<http://blucheropenaccess.com.br/issues/details/6>>. Acesso em 15 mai. 2015. ISBN: 978-85-8039-096-4

PAIVA, Odair da Cruz. Territórios da Migração na Cidade de São Paulo: Afirmação, Negação e Ocultamento. In: TEIXEIRA, Paulo Eduardo; BRAGA, Antonio Mendes da Costa; BAENINGER, Rosana (Org.). *Migrações: Implicações Passadas, Presentes e Futuras*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. ISBN 978-85-7983-267-3.

PEDONE, Claudia. Cadenas, Redes Migratorias y Redefinición de Lugares. Las Migraciones de Familias Ecuatorianas Hacia España. In ZUSMAN, Perla; LOIS, Carla; CASTRO, Hortensia (Com.). *Viajes y Geografías*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. ISBN 978-987-574-198-0

POLLAK, Michael. Memória e Identidade Social. In: *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Vol. 5, nº 10, p. 200-212, 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1941/1080>>. Acesso em 15 mai. 2015.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 2011. ISBN: 85-08-04290-6

ROMEU, Thiago. A reterritorialização do retornado cearense: Uma perspectiva geográfica". *GEOgraphia*. Niterói. Vol. 12, nº 23, p. 30-60, 2010. ISSN 1517-7793

ROMEU DE SOUZA, Thiago. *Lugar de Origem, Lugar de Retorno: A Construção dos Territórios dos Migrantes na Paraíba e São Paulo*. Recife, Universidade Federal de Pernambuco (Tese de Doutorado), 2015.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998. ISBN 85-314-0441-X

_____. O Retorno: Elemento Constitutivo da Condição do Imigrante. *Revista Travessia: Revista do Migrante*. São Paulo. Edição especial. Ano XIII, janeiro, 2000.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Contexto, 1995. ISBN 85-11-08014-7

SODRÉ, Muniz. *Mestre Bimba: Corpo de Mandinga*. Rio de Janeiro: Pallas Editora, 2002. ISBN 97-88586218-13-2.

TARRIUS, Alain. Territoires Circulatoires et Espaces Urbains: Différenciation des Groupes Migrants. *Annales de la Recherche Urbaine*. nº 59-60, 1996. Disponível em: <<http://libertaire.free.fr/Tgv03.html>>. Acesso em 09 abr. 2015.

EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA NO ENSINO DE GEOGRAFIA: UMA PRÁTICA CIDADÃ NO CONTEXTO METROPOLITANO, NO BRASIL

ROSA, Claudia do Carmo

(doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Goiás – UFG,
claudiamorosa@yahoo.com.br)

PORTELA, Mugiany Oliveira Brito

(doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Goiás – UFG,
mugiany@yahoo.com.br)

SOUZA, Vanilton Camilo de

(Professor Doutor do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás/IESA-UFG,
souzavanilton@ig.com.br)

[dx.doi.org/10.17127/qcfd/2016.11](https://doi.org/10.17127/qcfd/2016.11)

Palavras-chave: Cidadania; Ensino de Geografia; Prática cidadã; Cidade; Intervenção didática.

Objetivos da apresentação

Tecer considerações sobre o papel do ensino de Geografia no que se refere ao seu compromisso de educar para a cidadania e à construção do futuro social desejado, bem como contextualizar a temática por meio da experiência de uma intervenção didática realizada no Brasil, no intuito de acenar à atenção de educadores, pesquisadores e interessados no assunto para uma reflexão sobre tal temática. Outro importante objetivo é analisar a efetividade do ensino de Geografia e sua relação com as práticas dos alunos nos seus espaços cotidianos.

Resumo

O presente artigo relata a experiência de uma intervenção didática realizada no Brasil, focada no contributo da Geografia na educação para a cidadania. A intervenção intitulada “Movimentos populacionais e prática cidadã em Caturai” foi desenvolvida no primeiro semestre do ano de 2014, por uma equipe formada por quatro professores do Instituto de Estudos Socioambientais, dez discentes de graduação em Geografia e três discentes do Programa de Pós-Graduação em Geografia, todos vinculados à Universidade Federal de Goiás – UFG. O objetivo primordial da intervenção didática foi analisar a efetividade da Geografia na atuação cidadã, tendo como referência as práticas desses alunos nos espaços cotidianos. Desse modo, o texto versa sobre o desenvolvimento da metodologia que fora utilizada fazendo uma discussão sobre Cidade, Cidadania e Prática cidadã no contexto da vida urbana, remetendo-se a orientações teórico-metodológicas de autores de referência na área: Cavalcanti, 2008 e Lefebvre, 1991. Disso surtiu a apresentação dos cinco elementos do desenvolvimento metodológico da intervenção didática, com base na pesquisa colaborativa. Por fim, o artigo ocupa-se em mostrar os resultados da experiência didática com os conteúdos geográficos abordados, os quais tiveram como

base os estudos sobre população. Isso contribuiu para os alunos atuarem como sujeitos na gestão da cidade e, de alguma forma, para o desenvolvimento do lugar onde vivem. Por meio do ensino de Geografia, pondera-se que essa intervenção didática é uma das possibilidades/caminhos de propiciar ao aluno a formação de uma cidadania democrática, crítica e participativa a partir do estudo e vivência na cidade para a construção de um futuro melhor. A realização dessa intervenção didática contribuiu para (re)afirmar a necessidade de investir na produção de um sentido para o ensino de Geografia, sendo que essa produção pode ser realizada por meio de projetos de parceria com a universidade, a escola e a gestão da cidade. A intervenção ligada mais diretamente à escola, por meio do ensino de Geografia e em parcerias com órgãos de planejamento e gestão urbanos, permitiu desenvolver uma metodologia que pode ser ainda melhor sistematizada e experimentada em outras realidades e consolidar-se como um projeto de planejamento participativo pela escola, para o desenvolvimento político, social, econômico, a promoção da cidadania e de um futuro desejado.

INTRODUÇÃO

Há vários indícios de que o sistema educacional brasileiro enfrenta muitos desafios concernentes à evasão escolar, a professores mal remunerados, à precariedade nas condições de trabalho, a uma escola sobrecarregada de funções e à pouca participação da comunidade escolar nos assuntos relativos ao cotidiano das cidades. Somado a isso, são raras as iniciativas voltadas para a interação escola-universidade-gestão da cidade. Essa situação motivou um grupo de pesquisadores do ensino de Geografia a pensar numa intervenção didática voltada para práticas cidadãs.

Dessa compreensão, o ensino de Geografia na educação básica se caracteriza por articular a categoria de espaço geográfico às análises que proporcionam a construção de um pensamento voltado para a formação de conceitos, sendo os mais presentes: a região, o território, a paisagem, o lugar, a cidade, a cidadania, dentre outros. Isto é, o ensino envolve identificar os fenômenos que os alunos vivenciam e/ou interpretam em diferentes escalas de análise geográfica. Partindo dessa premissa, torna-se fundamental que as aulas de Geografia propiciem momentos de estudos, análises e reflexões que permitam aos alunos desenvolverem um olhar geográfico do seu espaço de vivência, o que pode incluir sua rua, bairro, cidade e o mundo.

O fato da Geografia escolar ser importante para a vida reside em ajudar a entender como proporcionar um futuro desejado, mediante o que Callai (2013) menciona, ou seja, a Geografia escolar deve desenvolver um pensamento espacial que se concretiza/materializa nas ações humanas. Então, ensinar Geografia deve ser ensinar sobre a vida, extraída do cotidiano, do lugar, do global etc., de modo que a ciência geográfica seja importante e significativa para a vida dos alunos e dos professores.

Ademais, considera-se que a ciência geográfica possa contribuir significativamente para a compreensão das modificações no espaço nas escalas global e notadamente local. Nesse aspecto, aceita-se o fato de que o capitalismo, em todos os seus modos operantes, tem sido o principal agente

transformador da sociedade e da natureza, ao mesmo tempo em que reprime as práticas cidadãs. Faz-se aqui uma referência a Harvey (2013b, p. 80), quanto ao que ele pensa dessa situação:

O capitalismo não pode sobreviver aos “ajustes espaciais”. O capitalismo tem recorrido repetidas vezes à reorganização geográfica (tanto em termos de expansão como de intensificação) como solução parcial para suas crises e seus impasses. Assim, ele constrói e reconstrói uma geografia à sua própria imagem e semelhança. Constrói uma paisagem geográfica distinta, um espaço produzido de transporte e comunicações territoriais que facilita a acumulação do capital.

Desse modo, cabe ao ensino de Geografia alertar e produzir momentos de reflexão com as crianças e jovens sobre essa e outras temáticas. Ao refletir sobre a produção do capitalismo e sobre como a sociedade de forma geral lida com os desafios postos diante dos diferentes espaços geográficos, o professor pode contribuir para aproximar os alunos da possibilidade de se compreenderem como as pessoas são capazes de intervir e se manifestarem sobre os problemas de sua cidade e/ou do local onde vivem, isso porque, a Geografia, antes de tudo, deve ensinar para uma prática social mais cidadã.

Sob esse prisma, este trabalho pretende apresentar os resultados de uma intervenção didática intitulada “Movimentos populacionais e prática cidadã na Região Metropolitana de Goiânia-RMG”, vinculado à pesquisa: “Formar Professores de Geografia para atuação Cidadã”¹. Nesse aspecto, alguns questionamentos nortearam essa intervenção, dentre eles destacam-se: Nas aulas de Geografia, os professores têm demonstrado preocupação com o ensino voltado à construção do conhecimento para a cidadania? É possível, por meio dos conteúdos geográficos, promover o exercício da cidadania dos alunos no lugar em que vivem? Em que medida os alunos expressam práticas cidadãs na sua cidade?

A partir dessas questões, o objetivo geral da intervenção didática foi analisar a efetividade da Geografia escolar na atuação cidadã, tendo como referência as práticas desses alunos nos espaços cotidianos, segundo Cavalcanti (2001) e Lefebvre (1991). Para isso, procurou-se fazer uma discussão sobre cidade, cidadania e prática cidadã no contexto da vida urbana, utilizando orientações teórico-metodológicas de autores de referência na área. Em seguida, o texto apresenta cinco elementos do desenvolvimento metodológico da intervenção didática com base na pesquisa colaborativa. E, por fim, mostram-se os resultados da experiência didática com os conteúdos geográficos abordados sobre população, os quais contribuem para que os alunos compreendam como podem ser cidadãos atuantes.

¹ Pesquisa desenvolvida entre os anos de 2012 a 2014, que objetivou analisar experiências formativas para a profissionalização do professor de Geografia, em cursos de graduação, tendo em vista o desenvolvimento de propostas de trabalhos docentes voltados para a formação cidadã. É integrada a um Projeto I+D, aprovado e financiado pelo Ministerio de Ciencia e Innovación da Espanha, sob o título “**Estrategias de formación del profesorado para educar en la participación ciudadana**”. O projeto envolve países ibero-americanos e é liderado por Francisco Garcia Perez, de Universidade de Sevilla. No Brasil são três grupos vinculados: um situa-se na Universidade de Ijuí, coordenado pela Professora Helena Copetti Callai, outro na Universidade de São Paulo, coordenado pela Professora Andreia Lastória, e o terceiro, na UFG, coordenado pela Professora Lana de Souza Cavalcanti.

CIDADE, CIDADANIA E PRÁTICA CIDADÃ

A Geografia é uma das ciências que tem se dedicado ao estudo da cidade e da vida urbana. Essa afirmação deve-se ao fato de que a partir do século XIX, a sociedade capitalista passa a ser organizada em função do espaço urbano, isto é, produz a realidade da vida em cidades, algo cada vez mais presente no mundo. Há indícios de que essa situação não é diferente no Brasil, haja vista que as cidades começam a se configurar a partir da década de 1940, quando, de fato, o país iniciou a expansão industrial e a população urbana tornou-se predominante no país.

Assim, dentre as consequências, houve um esvaziamento do campo e um crescimento urbano intenso e desordenado das cidades, que passaram a constituir espaços segregados, onde a classe trabalhadora e os desempregados ocupam as áreas desprezadas pelo capital ou que apresentam algum tipo de risco à ocupação, acarretando a negação do direito à cidade. Nesse contexto, Harvey (2013) destaca que as cidades sempre foram lugares de desenvolvimentos geográficos desiguais, em especial em um país que contém proporções continentais como o Brasil.

É nesse espaço repleto de diversidade social, econômica, ambiental e cultural que estão inseridas as cidades brasileiras e, respectivamente, a vida de milhões de crianças e jovens que vivem cotidianamente os desafios de morar em áreas intraurbanas. Nessa medida, Carlos (1992); Cavalcanti (2008); Harvey (2013); Lefebvre (1991) e outros estudiosos do cotidiano das cidades têm contribuído por apresentar reflexões acerca da construção de um pensamento geográfico.

O pensamento geográfico envolve analisar a complexidade dos fatos, fenômenos do cotidiano sob a lupa do entendimento espacial como categoria de análise. Nesse ínterim, pensou-se nessa questão norteadora: Em que medida o ensino de Geografia proporciona a formação da cidadania tendo a cidade como lócus da prática cidadã? E, como questão secundária: Como uma intervenção didática pode contribuir para que o ensino de Geografia voltado para a cidadania aconteça?

Cavalcanti (2008) apresenta o pressuposto de uma cidadania ativa e participativa que possa atuar conscientemente na construção/reconstrução coletiva de ambientes urbanos mais compatíveis com princípios democráticos e de justiça social. O interesse está centrado na capacitação das pessoas para usufruir da cidade, para lutar e participar de sua gestão, ou seja, garantir o direito à cidade. A autora ainda acrescenta, dizendo que:

Reafirmar o direito à cidade é uma maneira de contraposição à organização dominante da sociedade atual, que quer se autodenominar “globalizada”, ressaltando uma tendência de homogeneização de seus espaços. A defesa do direito à cidade para todos os seus habitantes, parte do entendimento de que a produção de seu espaço é feita com a participação desses habitantes, obedecendo a suas particularidades e diferenças. [...] A luta pelo direito à cidade, aos seus lugares, ao consumo mais autônomo e consciente de seus lugares e objetos, ao ambiente, é, assim, um exercício de cidadania CAVALCANTI (2008, p.83).

Diante do exposto, torna-se evidente a relação com a cidadania na garantia do direito à cidade. Na verdade, definir esse conceito como parte do pensamento de como a pessoa a vê, pois o que constitui uma cidade vai mais além dos prédios, ruas, praças, dentre outras edificações, começa a

partir do momento em que a pensamos como produção humana, onde as relações sociais se materializam e a vida cotidiana se concretiza diante das diversidades dos espaços urbanos.

Nessa compreensão de cidade mostrada por Cavalcanti (2008, p.149) avalia-se como relevante “conhecer seus usos, os territórios apropriados e os grupos que deles se apropriam (e por que se apropriam), as possibilidades e os desejos de usos de lugares por parte dos diversos grupos”. Sendo assim, é importante conhecer os cidadãos e sua relação com a cidade.

Por esse motivo, pondera-se que viver na cidade é um processo educativo e ele se dá nos espaços públicos, por meio da vivência com o outro, aceitando-se e respeitando as diferenças, a multiculturalidade, entendendo a relação humana e, conseqüentemente, compreendendo a valorização da vida em sua concretude. Por essa razão, Cavalcanti (2008) salienta que os valores urbanos, a segregação, a criação de periferias e de centralidades são processos interligados e decorrentes da estratégia de ocupação e apropriação dos espaços pelas diferentes classes sociais. Diante disso, defende-se a compreensão de cidade enquanto lugar de uma participação ativa e democrática e local da prática cidadã de seus habitantes.

Sendo assim, é possível trabalhar nas aulas de Geografia, por meio dos conteúdos geográficos, os conceitos de cidade, cidadania e prática cidadã a fim de promover e ampliar as possibilidades de formação da cidadania dos alunos no exercício do direito a ter direitos, bem como no cumprimento de seus deveres na prática da vida coletiva e pública.

Nessa perspectiva, a Geografia escolar preza o aprendizado que inclua o conhecimento da cidade pelos alunos, visto que eles precisam conhecer os múltiplos espaços da cidade e saber que na diversidade poderão encontrar a possibilidade de uma prática cidadã. Diante do exposto, apresenta-se a seguir os elementos do desenvolvimento metodológico da intervenção didática realizada em uma escola da cidade de Caturai/GO, numa turma de sétimo ano do Ensino Fundamental II², com base na pesquisa colaborativa.

A PESQUISA COLABORATIVA NO PROJETO DA INTERVENÇÃO DIDÁTICA

O desenvolvimento da intervenção didática teve como fundamento metodológico a pesquisa qualitativa. Esse tipo de pesquisa é definido por Martins (2004) como aquela que privilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados e caracteriza-se pela heterodoxia no momento da análise. Sendo assim, o objetivo das investigações nessa perspectiva pressupõe a flexibilidade da análise das informações coletadas, com o intuito de acompanhar as particularidades da pesquisa e dos sujeitos investigados.

Outra autora que contribui para a elucidação da finalidade da pesquisa colaborativa é Ibiapina (2008), ao afirmar que é uma atividade de coprodução de conhecimentos e de formação em que os pares colaboram entre si, com o objetivo de resolver conjuntamente problemas que afligem a educação.

² Ensino fundamental II é o nome dado a uma das etapas da educação básica no Brasil. Tem duração de quatro anos correspondendo aos anos finais do 6º ao 9º ano.

Assim, durante a pesquisa no município de Caturai – GO priorizou-se a participação de todos os envolvidos na pesquisa, desde o planejamento até a execução das propostas.

A pesquisa colaborativa é mencionada também nos trabalhos de Marcondes (2004), com o intuito de valorizar as investigações sobre as práticas pedagógicas. Essa autora trata da pesquisa colaborativa como aquela capaz de promover uma autoinvestigação. Para ela, a autoinvestigação é uma etapa que se completa com a reflexão compartilhada. É uma modalidade autônoma e que pode ocorrer de diversas formas. Assim, o desenvolvimento da intervenção didática seguiu as seguintes etapas metodológicas que foram resultado da contribuição dos autores já mencionados:

a) Construção do Projeto de Intervenção Pedagógica: esse procedimento consistiu-se a partir da orientação de quatro docentes da Universidade Federal de Goiás, sobre como os dez discentes de Graduação e três discentes da Pós-Graduação em Geografia poderiam elaborar o projeto de intervenção pedagógica e participar de sua implantação. Foi uma importante etapa do trabalho por ter envolvido todo o grupo de pesquisa em torno, essencialmente, das possibilidades e das estratégias para avançar no âmbito da escola básica³, a meta da formação da cidadania voltada à prática cidadã dos alunos;

b) Escolha da escola: essa etapa incidiu na escolha de uma escola para efetivar o projeto de intervenção didática. Essa intervenção focou em um conteúdo específico da Geografia escolar e na parceria entre a escola e órgãos municipais de planejamento. Para viabilizá-la, foi escolhida uma escola localizada em um município de pequeno porte, pertencente à Região Metropolitana de Goiânia (RMG)⁴, porque seria mais fácil estabelecer uma relação de parceria com os órgãos de planejamento de um município pequeno. Tal medida facilitaria o deslocamento dos pesquisadores até a escola, visto que a universidade sede dessa pesquisa fica na mesma região. A fim de verificar a disponibilidade das escolas e dos professores, foram feitas algumas consultas às escolas da RMG. Após alguns convites para a participação na pesquisa, foi definida uma escola pública estadual no município de Caturai (localizado na figura 1). Essa foi uma indicação da subsecretaria regional de ensino de Inhumas/GO (localizada na RMG).

³ No Brasil, a escola básica é composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

⁴ A RMG é uma conurbação de cidades ao redor de Goiânia que compreende 20 municípios. A cidade de Goiânia é a capital do estado de Goiás que se localiza no Centro-Oeste do Brasil. Também é a maior cidade desse estado.

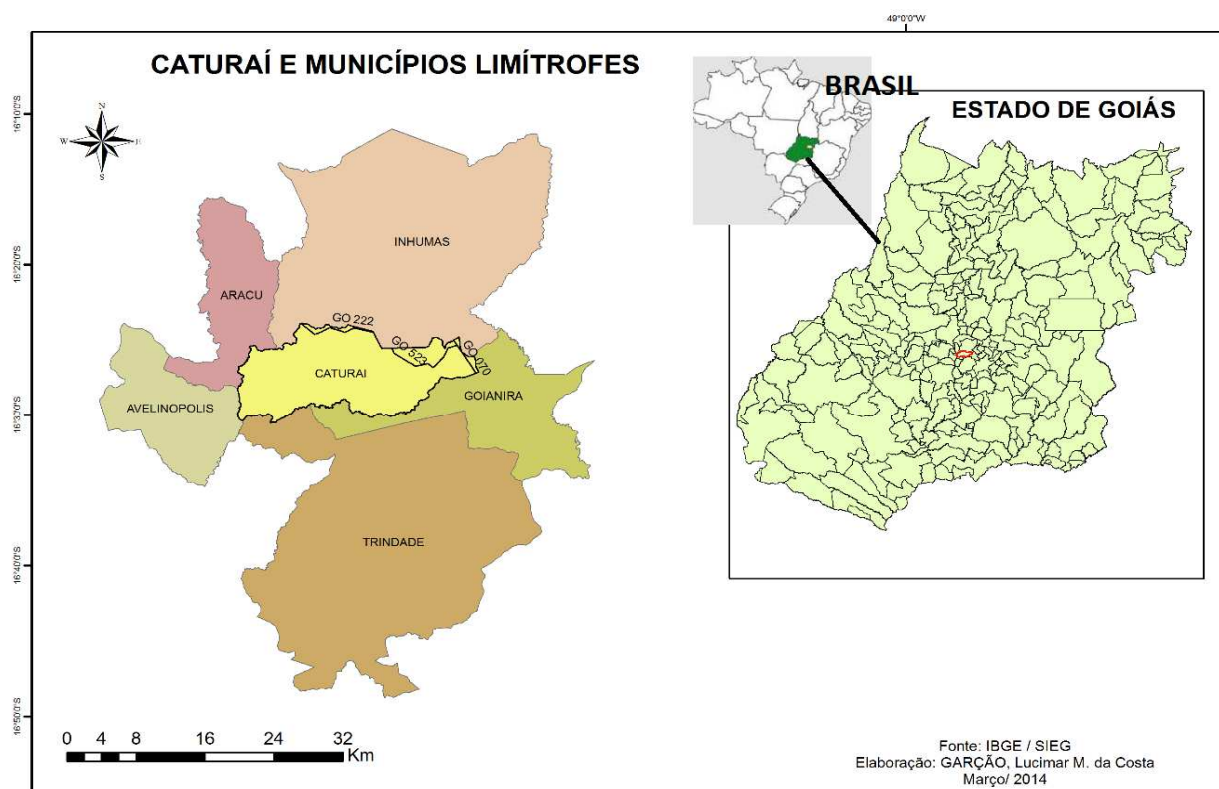


Figura 1: Localização do município de Caturai – GO – Brasil .Fonte: IBGE/SIEG. Elaboração: GARÇÃO, Lucimar M. da Costa. Março de 2014.

c) Trabalho de campo na cidade de Caturai: antes de iniciar as atividades, o grupo de pesquisa realizou reuniões e um trabalho de campo em Caturai, com a finalidade de conhecer a cidade, reunir-se com a equipe gestora da escola e conversar com o professor de Geografia sobre os objetivos da intervenção didática, assim como atentar para as possíveis ponderações do professor, para melhor adequação do planejamento das aulas a serem desenvolvidas. Essa etapa foi realizada no mês de fevereiro de 2014 e teve a participação de professores do Instituto de Estudos Socioambientais, discentes de graduação em Geografia e discentes do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

d) Planejamento das aulas: esse procedimento metodológico versou sobre a elaboração de um planejamento de doze aulas programadas durante o primeiro semestre de 2014, com a participação e consentimento do professor de Geografia responsável pela turma do sétimo ano do ensino Fundamental II. O planejamento apresentou as temáticas a serem abordadas na aula e o que se esperava dos discentes envolvidos nessa prática. Sabendo que, as temáticas e as atividades a serem desenvolvidas estavam diretamente ligadas ao planejamento e a gestão da cidade e em concordância com os conteúdos programáticos do Currículo Referencial do estado de Goiás⁵.

⁵ Currículo Referência da Rede Estadual de Educação de Goiás é um instrumento pedagógico que objetiva contribuir com as unidades educacionais apresentando propostas de bimestralização dos conteúdos, para melhor compreensão dos componentes do currículo e sua utilização em sala de aula no processo ensino-aprendizagem

e) Execução e sistematização dos resultados: Nessa etapa foi realizada a execução de doze aulas planejadas juntamente com as atividades extraclasse. Em seguida, foi elaborada uma carta pelos alunos e entregue em uma sessão pública aos vereadores na Câmara Municipal de Caturai. Por fim, ocorreram a sistematização e a divulgação dos resultados na forma de relatórios, artigos publicados em eventos⁶, relatos de experiência em sala de aula e outros pelos docentes e discentes envolvidos no projeto de intervenção didática.

Na prática, a intervenção ocorreu em duas frentes: uma que tratou do conteúdo geográfico escolhido, norteado pelo estudo da população, e a outra, referente à exposição dos resultados, de forma que, ao final das atividades, os alunos tivessem a condição de refletir sobre a sua atuação enquanto cidadãos e partícipes da gestão da cidade.

A INTERVENÇÃO DIDÁTICA E A PRÁTICA CIDADÃ DOS ALUNOS POR MEIO DO ENSINO DE GEOGRAFIA

A intervenção didática foi desenvolvida no primeiro semestre do ano de 2014, por uma equipe formada por professores, discentes da Graduação e discentes do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás – UFG, como já mencionado anteriormente. A turma do sétimo ano do turno vespertino do Colégio Estadual Moisés Santana na Cidade de Caturai/GO foi a escolhida para a execução do projeto, pois a temática “Movimentos populacionais e prática cidadã em Caturai” melhor se adequava ao currículo que fora prescrito pela rede estadual de ensino para essa série escolar.

O planejamento das aulas foi fundamental para nortear as atividades a serem desenvolvidas dentro e fora da sala de aula, durante a realização da intervenção didática. No Quadro 1, é possível verificar o resumo do planejamento das aulas com as unidades temáticas abordadas, o período de execução e as expectativas a serem contempladas pelo projeto:

em cada disciplina, ano de escolaridade e bimestre. Disponível em: www.seduc.go.gov.br. Acesso em: 27 de julho de 2016.

⁶ Parte dos resultados desse projeto foi apresentada no VI Edipe – Encontro Estadual de Didática e Práticas de Ensino – Didática e currículo: impactos de organismos internacionais na escola e no trabalho docente, nos dias 10 a 13 de novembro de 2015 em Goiânia-GO/Brasil.

Aula		Período de atividade de classe	Expectativas contempladas
1ª	Apresentação Problematização	Fevereiro	- Diferenciar tipos de migração, emigração e imigração no país e no mundo.
2ª e 3ª	Aspectos conceituais dos Movimentos populacionais e migração	Fevereiro	- Reconhecer a origem, com base na realidade histórico-geográfica das migrações e movimentos populacionais, bem como a formação do território nacional e do povo brasileiro.
4ª e 5ª	A formação territorial de Caturai: migração e cultura	Março	- Reconhecer e compreender as permanências e mudanças culturais locais e juvenis no espaço brasileiro ao longo da história. - Entender e valorizar os intercâmbios culturais para o desenvolvimento dos povos. - Reconhecer e valorizar os patrimônios socioculturais locais e relacioná-los com os outros Estados e países.
6ª e 7ª	Dinâmica populacional atual de Caturai	Março	- Identificar os fatores relacionados ao ritmo de crescimento da população local, regional, nacional e global.
8ª	Trabalho e migração	Abril	- Analisar as relações de trabalho, as condições do trabalhador rural e urbano e os problemas sociais no campo e na cidade decorrentes desse processo.
9ª 10ª	Dinâmica populacional e ambiente urbano	Abril	- Refletir sobre a utilização da rua como ponto de encontro da juventude: espaço de lazer e espaço de violência.
11ª	Elaboração de uma carta de reivindicações apresentadas pelos alunos	Maio	- Reconhecer e estabelecer a organização cidadã. - Conhecer a importância das eleições democráticas. - Reconhecer, como cidadão, que pode atuar no planejamento e gestão da sua cidade. - Entender os processos legais das reivindicações.
12ª	Apresentação dos resultados	II Semestre	- Carta contendo oito reivindicações indicadas pelos alunos.

Quadro 1. Planejamento das aulas do projeto “Movimentos populacionais e prática cidadã em Caturai”. Fonte:

Elaboração pela equipe de pesquisa, UFG, (2014).

Com base no planejamento das aulas, a orientação tomada foi a divisão em oito unidades para o tratamento das temáticas:

Unidade 1: apresentação do trabalho a ser desenvolvido e início da discussão/problematização da temática proposta (migração) com os alunos. Os alunos demonstraram interesse no debate, pois o município de Caturai é conhecido por ter dados significativos de migração de jovens para outras cidades do país e também para outros países.

Unidade 2: Retomada da apresentação da aula anterior, aprofundamento do conteúdo através da apresentação de vários tipos de migração. Realização de uma dinâmica de grupo com a turma e encaminhamento de outra atividade de reflexão sobre o conteúdo abordado.

Unidade 3: Retomada da aula anterior, baseada na dinâmica e na atividade para casa e aprofundando dos conceitos de migração em diferentes escalas de análise sobre o tema (movimentos migratórios no mundo, no Brasil e em Goiás).

Unidade 4: Apresentação dos elementos relevantes quanto à formação territorial de Caturai (área total, população absoluta, densidade demográfica, ano de instalação, mesorregião). Fora proposto para a aula seguinte um trabalho de campo com os alunos para um reconhecimento de aspectos populacionais relevantes da cidade. Para a viabilização dessa atividade, contou-se com a autorização dos pais e da direção da escola.

Unidade 5: Realização do trabalho de campo com o percurso partindo do Colégio estadual com o objetivo de visitar os principais pontos da cidade (edificações históricas, culturais, centro administrativo etc). Em cada ponto de parada, foi explicada a importância daquele espaço e como de alguma forma isso interagia com os conteúdos geográficos referentes à população. Nessa troca de ideias, caminhando pela cidade, os alunos apresentavam (espontaneamente) os eventuais pontos positivos e problemas da cidade. As unidades 4 e 5 tiveram como intuito didático despertar o ser “cidadão” e/ou resgatar em alguma medida esse sentimento. Na figura 2, os alunos juntamente com os professores e pesquisadores realizam o trabalho de campo pela cidade.



Figura 2. Realização do trabalho de campo com os alunos em Caturai – GO. Fonte: Rosa, C.C. 2014.

Unidade 6: A temática foi denominada de “Dinâmicas populacionais em Caturai”. Para trabalhar essa temática, foram utilizadas as informações contidas no censo do IBGE, 2010, explorando-se os seguintes temas: índices populacionais, crescimento demográfico pirâmide etária, população urbana, população rural, sempre correlacionando às escalas global, nacional e local (não necessariamente nessa linearidade).

Unidade 7: Retomou-se a intervenção anterior e, com base nas abordagens feitas sobre as dinâmicas populacionais, foi iniciada uma discussão sobre a relação campo/cidade. Para essa aula, foram utilizados dois vídeos, disponíveis no *youtube*, da Turma da Mônica⁷. Em seguida, houve a problematização das relações entre campo e cidade: culturais, espaciais, econômicas; realidades de vivências próximas dos alunos. Ao final, os estudantes foram questionados sobre a influência que eles sofriam: se era mais do campo ou da cidade.

Unidade 8: Essa intervenção foi composta por quatro momentos: 1. divisão dos alunos em quatro grupos (organizados por eles), sendo que cada um fez uma votação interna para elegerem um representante. 2. nomeação dos grupos de acordo com a identidade da cidade (nomes como Catu Folia e Meninos do Arroz foram escolhidos). 3. Discussão entre si dos grupos e escolha de cinco prioridades básicas para a cidade. Com essas prioridades reunidas, fez-se uma votação para eleger aquelas que dariam corpo a uma carta de reivindicações, a ser encaminhada aos membros da administração municipal.

Após essa atividade a carta foi redigida, com a correção e as formalidades necessárias para ser encaminhada à Câmara Municipal. A seguir, apresentam-se alguns trechos da carta contendo oito reivindicações indicadas pelos alunos:

- 1 – Imediato funcionamento da creche, pois sabemos o quanto é importante às famílias desta cidade que haja um local apropriado para deixarem suas crianças. Sabemos, também, que a obra está praticamente finalizada, portanto, trata-se apenas de entregá-la à sociedade.
- 2 – Sinalização e manutenção das vias públicas. Em nosso município as ruas não possuem sinalização (o que é um problema sério) e, em alguns pontos, estão com sérios problemas estruturais, por exemplo: as erosões causadas pelas enxurradas que deixam buracos e desnivelam as vias de paralelepípedos.
- 3 – Reforma do ginásio de esportes. É de conhecimento de todos a precariedade do nosso ginásio de esportes. Ademais, temos em nosso município uma representação que nos orgulha e leva nosso nome por todo o Brasil: trata-se do futsal feminino. Por essas razões, pedimos esse espaço com uma infraestrutura adequada.
- 4 – Reforma do hospital. Melhorar a infraestrutura e ter mais profissionais, pois nossa cidade merece um atendimento médico de qualidade. Além disso, sabemos da dificuldade que é ir para Goiânia em busca de auxílio médico.
- 5 – Fim do trânsito de caminhões da pedreira dentro da cidade. Essa medida é de extrema urgência e está a favor da nossa solicitação de conservação das vias públicas, visto que os caminhões carregados com rochas extraídas da pedreira danificam, não só as ruas, mas, principalmente, comprometem a infraestrutura dos diferentes tipos de construção na cidade (causando rachaduras nas paredes) como nas residências e nas ruas por onde eles passam.

⁷Desenho animado criado por Ziraldo e produzido no Brasil. Trata do cotidiano de várias crianças brasileiras, com humor e criticidade. Tem como personagem principal uma garotinha chamada Mônica.

- 6 – Construção de uma quadra poliesportiva em nosso colégio. Sabemos que, para isso, dependeríamos de recursos do governo estadual, mas, também sabemos que com um pouco de boa vontade por parte da administração municipal, nosso sonho seria realizado: termos um local apropriado para praticarmos esportes e realizarmos nossas aulas de educação física.
- 7 – Segurança pública com mais policiais e viaturas.
- 8 – Melhoria do transporte, pois nos é disponibilizado apenas dois horários em que é possível usar o ônibus e, na maioria das vezes, temos que pegar carona para conseguirmos chegar pelo menos ao trevo (local em que há a junção de duas ou mais estradas) e de lá irmos para Inhumas ou Goiânia – são as cidades com um acesso melhor. Pedimos um transporte público que interligue nossa cidade à RMG, com mais opções de horários.

Quadro 2. Trechos da carta que os alunos escreveram para a Prefeitura Municipal de Caturai. Fonte:

Elaboração pela equipe de pesquisa, UFG, (2014)

Inicialmente, a intenção era a de que um grupo de alunos representantes da turma do sétimo ano fizesse a entrega da carta diretamente aos vereadores, porém, a logística necessária para viabilizar a visita dos alunos em horário propício revelou-se de difícil operacionalização, tendo em vista o limite de tempo (fim de semestre escolar), outras prioridades do calendário escolar e a indisponibilidade de horários dos próprios alunos.

Em razão disso, no dia marcado para entrega da carta à Câmara Municipal de Caturai compareceram duas alunas, o professor de Geografia responsável pela turma, a diretora da escola, uma discente³ integrante da pesquisa e algumas pessoas da comunidade. Após a abertura da sessão, houve um momento para justificar a presença dos que estavam ali. Dito isso, realizou-se uma exposição do projeto desenvolvido na escola e, em seguida, uma aluna fez a leitura da carta. Os vereadores aceitaram como pertinentes as reivindicações pontuadas e fizeram os comentários sobre quais poderiam ser deliberadas e/ou teriam mais dificuldades em atender.

No conteúdo da carta, percebe-se que os alunos solicitaram à Prefeitura Municipal de Caturai melhores condições de infraestrutura e, sobretudo, melhoria na mobilidade urbana da cidade em relação à interligação com a Região Metropolitana de Goiânia. Apesar da distância entre Caturai e Goiânia ser em torno de 43km, o acesso à capital não é tão fácil para quem depende do transporte coletivo. Conforme os depoimentos dos alunos, o ônibus que se direciona para Goiânia só passa na cidade de Caturai duas vezes por dia. Na figura 3, encontra-se o registro da principal praça da cidade, lugar por onde os ônibus passam.



Figura 3. Principal praça da cidade, local em que os passageiros costumam esperar o ônibus. Fonte: Portela, M O B. 2014.



Figura 4: Lixo armazenado em recipientes abertos, sem proteção. Fonte: Portela, M O B. 2014.

Verificou-se, também, que os alunos não estão satisfeitos com as instalações físicas da escola, tão pouco, com as opções de locais para prática de esportes na cidade. Na carta, solicitaram, por exemplo, uma quadra de esportes. Outro pedido foi o fim do transporte de carga que passa pela cidade.

Por causa do intenso tráfego de caminhões nas ruas estreitas da cidade, muitas pessoas têm sido vítimas de problemas respiratórios e outros relacionados à poluição do ar, provocados pela fumaça que resulta da queima de combustível dos caminhões e pela poeira das ruas que têm o seu asfaltamento danificado pela falta de manutenção e excesso de peso das cargas dos caminhões. Além da poluição do ar, o lixo em recipientes abertos, incide em mais problemas ambientais, conforme figura 4.

Essas solicitações demonstram que esses alunos passaram a ver seus problemas cotidianos com os olhos da criticidade e que poderiam, enquanto cidadãos, reivindicar, junto ao poder público, mudanças. Isso pode indicar o surgimento de um pensamento voltado para práticas cidadãs que, até então, não havia sido estimulado o suficiente para provocar a ação de elaborar uma carta e apresentá-la ao poder público.

Dessa forma, os alunos viram que entender-se como uma pessoa que faz parte de uma população de um município envolve pensar e agir coletivamente em prol de uma cidade mais igualitária. Isso, sem dúvidas, é muito importante para o exercício da cidadania. Com essa última atividade realizada, acredita-se que a intervenção didática realizada na escola proporcionou, por meio dos conteúdos geográficos abordados sobre população, a sensibilização dos alunos para atuarem como sujeitos no planejamento e gestão da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização dessa intervenção didática contribuiu para (re)afirmar a necessidade de investir na produção de um sentido para o ensino de Geografia, assim como confirmar que essa produção pode ser realizada por meio de parcerias entre a universidade, a escola e a gestão da cidade. Essa intervenção didática ligada mais diretamente à escola, por meio do ensino de Geografia e em parcerias com órgãos de planejamento e gestão urbanos, permitiu desenvolver uma metodologia que pode ser ainda melhor sistematizada e experimentada em outras realidades, com condições de consolidar-se como um projeto de planejamento participativo, pela escola.

Considera-se que, mesmo diante das características intrínsecas a qualquer cidade, tais como, um espaço de contradição, fragmentado e articulado, é possível a formação da cidadania e, dessa forma requer-se a participação dos habitantes da cidade, numa posição de cidadão, independentemente da localidade onde ele reside (se na periferia, no centro, nos condomínios fechados ou em outros lugares do espaço intraurbano). Nesse sentido, por meio do ensino de Geografia, pondera-se que essa intervenção didática seja uma das possibilidades de propiciar ao aluno cidadão a formação de uma cidadania democrática, crítica e participativa a partir do estudo e vivência na cidade.

Portanto, o ensino de Geografia, ao abordar temas diretamente relacionados com a cidade, constitui-se em espaços de formação para a cidadania, ou melhor, as aulas de Geografia podem possibilitar uma melhor compreensão dos alunos sobre a vida urbana e a prática cidadã. Essa compreensão ocorre por meio do espaço de vivência dos alunos, considerando os anseios, os problemas, as dificuldades enfrentadas no cotidiano. Assim, eles aprendem a lutar pelo direito de seus

direitos, a respeitar e conviver com as diferenças numa realidade urbana diversa e complexa e nesse mérito, por intermédio da educação, a propiciar um futuro desejado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALLAI, Helena Copetti. *A Formação do Profissional da Geografia: o professor*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013. (Coleções ciências sociais).

CARLOS, Ana Fani A. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 1992.

CAVALCANTI, Lana de Souza. *Geografia da Cidade*. Goiânia: Alternativa, 2001.

_____. Cidade e vida urbana: a dinâmica do/no espaço intra-urbano e a formação para a participação em sua gestão. In: (___). *A Geografia escolar e a cidade*. Campinas, SP: Papirus, 2008. pp. 105-124.

_____. A cidadania, o direito à cidade e a Geografia escolar – elementos para o estudo do espaço urbano. In: (___). *A Geografia escolar e a cidade*. Campinas, SP: Editora Papirus, 2008.

_____. Lugares periféricos da cidade, vida cotidiana e o ensino de geografia. *A Geografia escolar e a cidade*. Campinas, SP: Editora Papirus, 2008.

_____. A cidade ensinada e a cidade vivida: encontros e reflexões no ensino de Geografia. In: _____ (org.). *Temas da Geografia na escola básica*. Campinas: Editora Papirus, 2013. pp. 65-94.

HARVEY, David. *A liberdade da cidade*. In: MARICATO, Hermínia (org.). *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. pp. 27-34 a.

_____, David. *Espaços de esperança*. São Paulo –SP: Edições Loyola. 6ª edição, 2013.

IBIAPINA, Ivana Maria Lopes de Melo. *Pesquisa Colaborativa*, Investigação, formação e produção de conhecimentos. São Paulo: Liber Livros, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991. pp. 45-66.

MARCONDES, Maria Inês. A prática de ensino e a pesquisa sobre o saber prático dos professores. In: ROMANOWSKI, Joana Paulin; MARTINS, Pura Lúcia Oliver; JUNQUEIRA, Sérgio Rogério Azevedo. *Conhecimento local e conhecimento universal: Pesquisa, Didática e Ação Docente*. Curitiba: Champagnat, 2004.

MARTINS, H. H. T. de. Metodologia qualitativa de pesquisa. In: *Educação e pesquisa*. v.30, n.2. São Paulo, maio/ago, 2004.

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE ANÁPOLIS (GOIÁS - BRASIL): RESULTADOS DE RELAÇÕES INTERESCALES

SANTOS, Kesia Rodrigues dos
(UEG/Unicamp, k2r3s4@yahoo.com.br)

VITTE, Antonio Carlos
(Unicamp, vitte@uol.com.br)

[dx.doi.org/10.17127/qcfd/2016.12](https://doi.org/10.17127/qcfd/2016.12)

Palavras-chave: Anápolis; produção do espaço; fatores externos.

Objetivos da apresentação

Esse trabalho é parte integrante de uma pesquisa que visa compreender as inundações no espaço urbano de Anápolis, a partir da relação homem e natureza no processo de valorização diferencial do espaço urbano. Nesse sentido, a presente contribuição tem o objetivo de analisar o processo de produção do espaço urbano da cidade de Anápolis (GO), destacando fatores externos, relacionando às políticas públicas, principalmente federais, e suas consequências na configuração do espaço urbano de Anápolis. Inclusive na ocupação de áreas de risco ambiental. Para alcançar tal objetivo, utilizou-se pesquisa bibliográfica, análise documental, pesquisa e produção cartográfica (mapas de crescimento da malha urbana e uso do solo) e trabalho de campo.

Resumo

A escolha de Anápolis deve-se ao expressivo dinamismo econômico presente na cidade, que está localizada entre duas capitais, Goiânia e Brasília. Segundo Cunha (2009, p.60), "a consequência do dinamismo econômico vivenciado pela cidade, além de lhe conferir destaque regional propiciou significativo crescimento populacional". A cidade enfrenta problemas relacionados à ocupação indevida.

Inúmeros fatores impulsionaram o crescimento econômico e demográfico de Anápolis, destaque para a localização estratégica da cidade que fez com que, ao longo da história, importantes obras voltadas para a integração nacional e regional fossem construídas ao seu redor: a ferrovia Mogiana, a construção de Goiânia, a implantação da CANG (Colônia Agrícola Nacional de Goiás), a construção de Brasília, a implantação do DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis), dentre outros.

Ressalta-se que as ações que promoveram estas obras encontram-se inseridas em públicas e projetos do Estado, com destaque para a Marcha para o Oeste, o Plano de Metas, o PRODECER (Programa de Cooperação Nipo - Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados) e os PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento).

Nas décadas 1960 e 1970 se constituíram as bases para a introdução das frentes modernas, que impactaram vigorosamente a economia e a estrutura urbana, e ainda a modernização das vias de transportes, das bases energéticas e das telecomunicações (HADDAD e MACEDO, 2014).

Cunha (2009) afirma que Anápolis se beneficiou da localização estratégica, o que favoreceu o crescimento de sua economia. Tal situação promoveu importantes mudanças nas funções econômicas desempenhadas por Anápolis, as quais tiveram expressivo impacto na estruturação do espaço intraurbano anapolino. Isso pode ser comprovado pelas mudanças nos padrões de sua estrutura urbana ao longo de poucas décadas. A cada atividade econômica desenvolvida ao longo do século XX ocorreram mudanças significativas no espaço intraurbano.

A expansão urbana da cidade foi definida por critérios econômicos, não se pautando nas características geomorfológicas. Os eixos rodoviários, relacionados às políticas nacionais, definiram sua expansão, como pode ser observado em sua configuração atual.

O processo de valorização diferencial do espaço urbano provocou a ocupação intensa de determinadas áreas e o aparecimento de vazios na malha urbana do município. Essa ocupação ocorreu, simultaneamente, em áreas próprias e impróprias, até mesmo em áreas de risco. Dentro do processo de urbanização, foram ocupadas as planícies de inundação em vários pontos da cidade.

A ocupação das áreas de riscos não ocorreu apenas nas periferias, por famílias que ficaram à margem da organização sócio-espacial da cidade. Áreas centrais estão entre as que enfrentam problemas com acidentes relacionados à dinâmica da natureza. Esta realidade está expressa em dados.

As inundações urbanas ocasionam diversos prejuízos à população, inclusive, a perda de vidas humanas. O crescente número de ocorrências de tal fenômeno tem demonstrado a necessidade de estudos que demonstrem como as áreas urbanas são subordinadas por lógicas que vão além da dinâmica local.

Entretanto, se as lógicas determinantes para a gestão do território das cidades são oriundas de pontos ou regiões distantes, as consequências da ocupação se manifestam nas casas, nas ruas e nos bairros das cidades. Assim, as consequências dessas relações se concretizam no local, onde há risco de ocorrência de eventos que afetam e são afetados por condições naturais e sociais.

ANÁPOLIS: CARACTERIZAÇÃO GERAL

Anápolis (figura 01) é uma cidade localizada no estado de Goiás (Brasil), ela apresenta grande dinamismo econômico nos dias atuais e um excelente prognóstico econômico para o futuro, isso advém de uma tradição de entreposto comercial que foi potencializada por fatores externos e internos. Os fatores externos referem-se muitas vezes a programas nacionais relacionados a interesses econômicos, já os fatores internos refletiram ao longo dos anos as consequências desses programas. Todo esse processo ocorreu numa relação interescolar com um interesse em comum: a integração da região com a economia nacional. Apesar dos bons resultados econômicos não houve um planejamento adequado da ocupação do espaço urbano, o que deverá ser repensado hoje e em anos vindouros.

Essas mudanças ocorridas em Anápolis no início do século XX, “estavam imbricadas com um contexto maior: a expansão do capitalismo no interior do Brasil” (FRANÇA, 1985, p. 8).

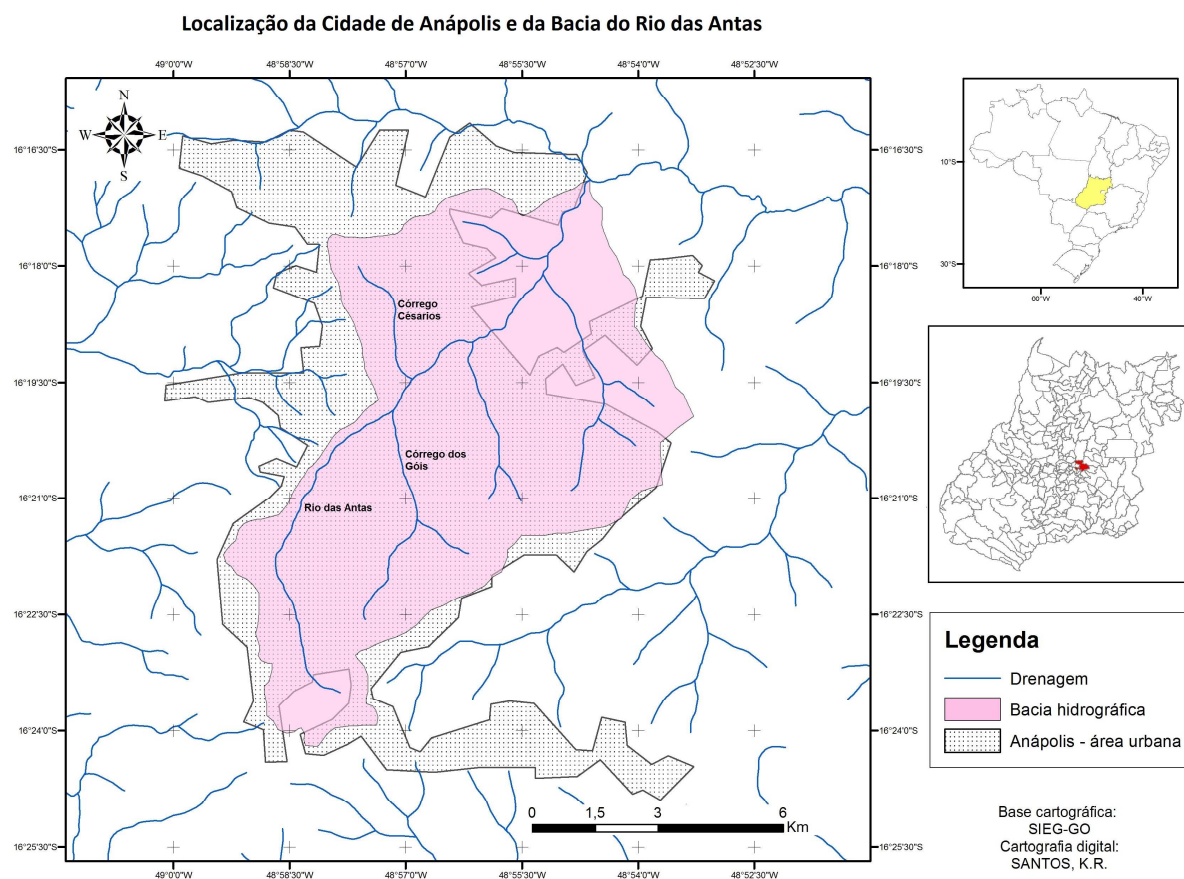


Figura 01 - Localização de Anápolis

A escolha de Anápolis, como objeto de estudo, deve-se ao expressivo dinamismo econômico da cidade e aos resultados econômicos, sociais e ambientais desse dinamismo. Sabe-se que “a posição geográfica de Anápolis desempenhou um papel preponderante no seu desenvolvimento, favorecendo a sua função estratégica de ponto de convergência de várias regiões” (FRANÇA, 1985, p. 114).

"A partir de 1930, Anápolis era o município de maior destaque agrícola no Mato Grosso Goiano¹ o que lhe permitiu tornar-se a viga de sustentação para o desenvolvimento da região. Além de ser o principal produtor agrícola era também a principal cidade prestadora de serviços variados, voltados à própria agricultura, ao comércio e as demais necessidades da população como os serviços médicos, entre outros" (CUNHA, 2009, p.47).

Segundo Cunha (2009, p.60), "a consequência do dinamismo econômico vivenciado pela cidade, além de lhe conferir destaque regional propiciou significativo crescimento populacional". Esse crescimento populacional gerou crescimento urbano e o planejamento inadequado gerou problemas a médio e em longo prazo, esses últimos serão percebidos num tempo futuro.

Inúmeros fatores impulsionaram o crescimento econômico e demográfico de Anápolis, destaque para a localização estratégica da cidade que fez com que, ao longo da história, importantes obras voltadas para a integração nacional e regional fossem construídas ao seu redor: a ferrovia

¹ A denominação “Mato Grosso Goiano” constituiu-se a partir das características fitogeográficas da região central do estado. Essa região localiza-se na porção centro-sul do estado de Goiás (CUNHA, 2009).

Mogiana (que chegou até o Triângulo Mineiro e já movimentou a economia goiana, depois a chegada da ferrovia Goiaz até Anápolis potencializou esse processo), a construção de Goiânia, a implantação da CANG (Colônia Agrícola Nacional de Goiás), a construção de Brasília, a implantação do DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis), dentre outros.

ALGUNS PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS QUE INFLUENCIARAM ANÁPOLIS

Como dito anteriormente, algumas ações externas, advindas do governo federal foram decisivas para a modificação da lógica interna ou para a intensificação de certas "vocações" de Anápolis. Por isso é preciso fazer uma viagem ao passado para compreender como se concretizaram esses planos e suas consequências atuais e futuras. Ressalta-se que as ações, que promoveram essas mudanças, encontram-se inseridas em públicas públicas e projetos do Estado, com destaque para a Marcha para o Oeste, o Plano de Metas, o PRODECER (Programa de Cooperação Nipo - Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados) e os PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento).

Para essa análise vamos nos deter especificamente em duas ações, uma referente à Marcha para o Oeste e a outra ao Plano de Metas. Ações essas que são, a implantação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás e a construção de Brasília, respectivamente. A seguir será feita uma breve exposição sobre essas duas ações do governo federal, para depois discutir como isso influenciou na configuração do espaço urbano em Anápolis.

Dos programas voltados para a Região Centro-Oeste, região administrativa da qual Goiás faz parte, a fim de torna-la participante do processo de integração nacional,

Foram precursores a Marcha para o Oeste, iniciada por Vargas na década de 1930; a expansão da “fronteira” agrícola, com “paulista, mineiros, baianos e sulistas” colonizando o Paraná, Goiás e Mato Grosso entre 1930 e 1970; as áreas rurais estimuladas pelo Plano de Metas (com as rodovias para o Norte e o Centro Oeste e a criação de Brasília) a partir de fins da década de 1950; e, a partir da década de 1970, (...) a expansão da pecuária e da moderna agricultura no Centro – Oeste, que dinamizaram a agricultura dessas regiões, dando azo a que mais tarde ali surgisse também uma agroindustrialização e urbanização. (CANO, 2007², p.44 apud HADDAD e MACEDO, 2014).

A construção da identidade nacional, a interligação dos lugares e ocupação dos vazios territoriais ficam claros nessas políticas, assim

As linhas mestras estabelecidas nos governos Vargas, JK [Juscelino Kubitschek] e Militar, considerados os de maiores intervenções territoriais, foram as políticas de povoamento, que regulavam o deslocamento populacional, as políticas de transporte e de comunicação. Kubitschek, com a transferência da capital federal para o Planalto Central brasileiro, realizava o sonho de completar os “vazios do território” e preencher as lacunas da nacionalidade (PESSÓA e INOCÊNCIO, 2012).

² CANO. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo, SP, 2007. Ed. da Unesp.

Logicamente que esta “frente pioneira” que partia para a “conquista” do Oeste [brasileiro], impulsionada pelos incentivos governamentais, “se movia impulsionada pelos interesses imobiliários do grande capital, das empresas ferroviárias e da grande agricultura de exportação, como o café, no Sudeste e na Amazônia, que passa a depender da iniciativa do governo federal” (MARTINS, 1997, p.181 apud HADDAD e MACEDO, 2014).

A ocupação da área central do país, a partir dos anos 30, intensifica-se devido também ao desenvolvimento do setor industrial aliado ao processo de urbanização com o consequente crescimento da demanda de alimentos e matérias primas (SILVA, 2000).

O estado de Goiás [localizado na Região Centro-Oeste] tem papel fundamental neste processo, pois foi o primeiro estado da região a receber intervenções. Na década de 1930 foi construída uma nova cidade com a função de ser sua nova capital. A partir da fundação de Goiânia, o estado passou a receber diversos programas que permitiram sua transformação alavancando o processo em toda a região Centro Oeste (HADDAD e MACEDO, 2014).

Além da construção de Goiânia a chegada da Estrada de Ferro até Anápolis foi fundamental para esse avanço da frente pioneira na porção central de Goiás. E mais um elemento:

Contribuiu também com esse processo a instalação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG) em 1941, que, segundo Gomes (2005)³, foi um exemplo típico de frente pioneira comandada pelo poder central (...). Waibel (1979, p. 162)⁴ salienta que essa situação também atraiu para Goiás um novo tipo de povoador: “o pequeno lavrador que cultiva a terra que ele próprio possui e vende produtos agrícolas no mercado”. A instalação da propriedade privada em detrimento da posse e a instauração da agricultura comercial se constituíram na condição central para a efetivação da frente pioneira no sul de Goiás (CUNHA, 2009).

Assim, a Colônia Agrícola Nacional, ação da “Marcha para o Oeste”, foi responsável pela ocupação do centro goiano e contribuiu para uma maior integração nacional, como se pode observar nas discussões a seguir, que buscam a relação entre essa ação federal e a cidade de Anápolis.

Implantada na década de 1940 no vale do São Patrício, a Colônia Agrícola Nacional de Goiás foi mais um esforço concreto dos governos federal e estadual no sentido de promover a conquista do oeste através da expansão da fronteira agrícola. Para o governo, a CANG tinha como finalidade principal acelerar a conquista e a ocupação do oeste, através da expansão da fronteira agrícola e da modernização da produção no campo. Propunha-se a implantação de pequenas propriedades agrícolas onde seriam utilizados novos métodos de cultura intensiva, substituindo “...velhos hábitos de rotinas nos espírito dos lavradores.” (BORGES, 1996).

Ferreira (2010) expõem, baseado em uma compilação de ideias, como se deu a escolha do local e as intenções subentendidas a essa escolha

³ GOMES, H. TEIXEIRA NETO, A. BARBOSA, A. S. **Geografia: Goiás-Tocantins**. Goiânia: UFG, 2005.

⁴ WAIBEL, Leo. **Capítulos de geografia tropical e do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

O Governo Federal da época, por meio do Decreto-Lei nº 3.059, de 14 de fevereiro de 1941, instituiu uma série de oito Colônias Agrícolas (...). A Colônia Agrícola Nacional de Goiás, conhecida por CANG, foi a primeira a ser instalada no Brasil, na região do Vale do São Patrício, tendo sua sede onde hoje corresponde ao município de Ceres, reforçando o mito de conquista da fronteira transmitida à imagem de que o governo estava promovendo a unificação nacional. O projeto da CANG contou também com o apoio do Governo Estadual que influenciou decisivamente na escolha do local de sua implantação. O mandatário de Goiás mostrou a Getúlio Vargas, em mapa, “uma zona ótima para tal empreendimento, que ficava distante de Goiânia e mais perto de Anápolis, que nesse tempo era a cidade mais populosa e progressista do Estado” (TEIXEIRA, 1973⁵ apud ESTEVAM, 1997⁶, p. 91). (...) A área foi escolhida de modo a abranger terra fértil ao norte de Goiânia e Anápolis, sendo esta diretamente integrada através de uma estrada de rodagem, aberta pelo Governo Federal, a qual impulsionou certa integração territorial em um trecho da futura BR 153, conhecida como Belém-Brasília. A CANG foi grande responsável pela ocupação desta região, principalmente através de migrações. Os colonos que lá chegavam contavam com assistência médica, ferramentas e sementes, além de lotes para a moradia (FERREIRA, 2010).

Essa ocupação era baseada na divisão de terras devolutas em pequenos lotes (FRANÇA, 1985). As famílias vindas de Minas Gerais geralmente chegavam de trem até Anápolis e daí seguiam de caminhão até a colônia. As famílias vindas do norte, oeste e sul do país chegavam geralmente a pé, a cavalo ou caminhão (Borges, 1996).

Anápolis foi a base econômica e populacional que favoreceu a implantação da frente agrícola pioneira na região e deu sustentação para sua ampliação, empreendida oficialmente em Goiás a partir dos anos de 1930. As condições favoráveis à agricultura associada à importância comercial assumida por Anápolis ao longo do tempo, também permitiram a este município sustentar a segunda fase da expansão agrícola rumo ao norte do estado de Goiás, instituída pelo governo federal que, por sua vez, constituiu o chamado “Novo” Mato Grosso Goiano (CUNHA, 2009).

Observa-se então que a relação entre a Colônia Agrícola e a cidade de Anápolis pode ser identificada desde o início da implantação da CANG,

“A primeira medida concreta para a implantação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG) teve início imediato a sua criação em 1941, com as obras de construção de rodovia federal entre Anápolis e o sítio escolhido para sede de sua administração, às margens do rio da Almas. Essa estrada, numa extensão de 142 km, possibilitou de um lado a grande afluência de agricultores na implantação da colonização federal e na abertura de outras áreas para a expansão agrícola; e, de outro, a projeção crescente da influência de Anápolis no centro norte do Estado.” (FRANÇA, 1985, p. 123)

⁵ TEIXEIRA, P.L. **Memórias**. 2. ed., Goiânia: Cultura Goiana, 1973.

⁶ ESTEVAM, L. A. **O Tempo da Transformação: Estrutura e Dinâmica da Formação Econômica de Goiás**. Tese em Economia, Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 1997.

“A continuação da rodovia federal da sede da colônia (Ceres) a Uruaçu (Santana), iniciada em 1944, permitiu a abertura das primeiras áreas do centro norte à ocupação agrícola ultrapassando os limites das matas do 'Mato Grosso' de Goiás” (FRANÇA, 1985, p. 124).

Apesar da mudança de governo nos anos posteriores, os interesses do capital garantiram a continuidade do processo de integração. Fica claro que essa continuidade no Plano de Metas.

Como já discutido, “a intervenção do Estado nos Cerrados acontece anterior ao Plano de Metas, na década de 40, no Governo Vargas, através do Projeto de Colonização nos Cerrados, com o estabelecimento de colônias agrícolas em Dourados no Mato Grosso do Sul e Ceres em Goiás” (SHIKI, 1997⁷ apud SILVA, 2000). Assim, a modernização da agricultura, aliada ao processo de expansão da fronteira agrícola, teve como fator característico a efetiva participação do Estado (SILVA, 2000). Essa participação garante ao capital a infraestrutura necessária à sua expansão.

Nos anos de 1950, sob a liderança de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a política de integração do interior, iniciada oficialmente na década de 1930, teve continuidade. A integração continuou pautada no financiamento de grandes projetos de infraestrutura voltados para a construção de rodovias que assegurassem o intercâmbio nacional e a geração de energia, que ainda era insuficiente para as demandas de Goiás. Também compôs o quadro de ações do Governo a implantação, em pleno Planalto Central Brasileiro, da capital federal que em parte contribuiu para justificar a necessidade de dotar território goiano de vias de circulação que favorecessem o acesso do país a nova capital (CUNHA, 2009).

Fica claro que, mesmo com a “Marcha para o Oeste”, no período que antecede o Plano de Metas a população se concentrava somente em alguns centros urbanos brasileiros de maior expressão. Esta situação foi revertida com o avanço da fronteira agrícola influenciada diretamente pela construção de Brasília e de toda uma rede de estradas de rodagem implantadas a serviço da Capital Federal, o que auxiliou na integração do país e abriu novas frentes de imigração para o Planalto Central e para o Cerrado. Desta forma, observa-se que existe uma forte correlação entre a expansão da agricultura no Cerrado com o crescimento da malha viária. O Plano Rodoviário Nacional, implementado no Governo Vargas em 1938, projetou a implantação de uma rede de rodagens para o Centro-Oeste, mas a ausência de recursos financeiros não viabilizou a finalização da obra. Somente com o Plano de Transporte do governo Juscelino Kubitschek, é que se completou a integração do Centro-Oeste, principalmente através da construção da Belém-Brasília e da Brasília-Cuiabá (FERREIRA, 2010). Tais ações contribuíram, de fato, para a dinamização e integração do território.

As rodovias com certeza dinamizaram as relações de Goiás com os centros dinâmicos do país e resolveram a dificuldade de comunicação entre as cidades da região (CUNHA, 2009).

⁷ SHIKI, S. Sistema agroalimentar nos cerrados brasileiros: caminhando para o Caos? In: SHIKI, S., GRAZIANO DA SILVA, J. e ORTEGA, A. C. (org.). **Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro**. Uberlândia: EDUFU, 1997. p.135-167.

Como se vê há uma relação estreita entre objetivos e ações desses dois programas, um liderado por Vargas e outro por Juscelino Kubitschek, confirmando que ambos representam às exigências do capital em relação ao território.

Nesse intuito, nas décadas 1960 e 1970 se constituíram as bases para a introdução das frentes modernas, que impactaram vigorosamente a economia e a estrutura urbana, e ainda a modernização das vias de transportes, das bases energéticas e das telecomunicações (HADDAD e MACEDO, 2014).

Os pontos fortes do Plano de Metas foram a construção de Brasília e a expansão da malha rodoviária pelo interior do Brasil e, nas políticas regionais, a criação (em 1959) da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE. O desenvolvimento desse plano, principalmente no que tange à malha rodoviária, foi importante para o posterior alargamento das fronteiras econômicas nacionais em direção ao Cerrado (INOCÊNCIO e CALAÇA, 2010).

Na gestão de Juscelino Kubitschek, várias questões que até então tinham ficado no discurso e registradas em documentos adquiriram corpo, como foi o caso da própria capital federal interiorana. Este corpo foi forjado a partir de argumentos advindos da ideia de modernidade, que evidenciavam a necessidade de uma intervenção racional a fim de que todo o atraso cultivado no interior do Brasil, pela falta de objetividade e o excesso especulações infundadas, fosse superado (MELLO, 2009). Esse discurso de modernidade impregnou todo esse processo a ponto de ser incorporado pela população por onde as "ações passavam". É o caso de Anápolis como será visto no próximo tópico. Por hora é necessário compreender a relevância da construção da nova capital.

(...) Neste contexto, Brasília era o centro; o ponto no qual deveria ser fincada a agulha de um compasso que tornaria as distâncias menos desiguais. (...). A capital interiorizada levaria o território a uma espécie de emancipação, já que toda a infraestrutura necessária a uma existência mais técnica e racional seria proporcionada. E ninguém poderia conduzir melhor as medidas, tecnicamente pensadas para combater o atraso de um país eivado de males decorrentes de práticas guiadas pelo improviso, do que um Estado emancipado, que distribuiria entre os cidadãos os imensos benefícios adquiridos por meio desta nova forma de encarar a gestão do território nacional. (...) Então, Brasília seria um divisor de águas. Na verdade, podemos afirmar que foi. A nova capital nacional fez surgir condições para que um diálogo entre as diversas e distantes regiões presentes no território nacional se estabelecesse (MELLO, 1999).

Nas décadas seguintes, como resultante destes programas, o Centro Oeste passa a apresentar crescimento produtivo mais substancial, com a instalação de importantes empresas agroindustriais de capital nacional ou estrangeiro na região. Todo esse processo resulta na realidade atual do Centro Oeste: a de maior produtor de alimentos do Brasil, com lógica baseada no latifúndio e totalmente voltada para o mercado externo (HADDAD e MACEDO, 2014). Nesse contexto, o espaço urbano das cidades envolvidas nesse processo também se modificou profundamente.

CONSEQUÊNCIAS DE CADA PLANO NO ESPAÇO URBANO ANAPOLINO

O foco dessa pesquisa foi compreender como essas políticas públicas refletiram na produção do espaço urbano anapolino. Em ordem cronológica, primeiro discutindo a CANG e depois Brasília, serão apresentadas algumas das consequências, para Anápolis, dessas duas ações do governo federal.

Segundo Cunha (2009) Anápolis se beneficiou da localização estratégica, o que favoreceu o crescimento de sua economia. Tal situação promoveu importantes mudanças nas funções econômicas desempenhadas por Anápolis, as quais tiveram expressivo impacto na estruturação do espaço intraurbano anapolino. Isso pode ser comprovado pelas mudanças nos padrões de sua estrutura urbana ao longo de poucas décadas. A cada atividade econômica desenvolvida ao longo do século XX ocorreram mudanças significativas no espaço intraurbano.

Essas mudanças são reflexos da interação entre interesses internos e externos à Anápolis, ambos subordinados aos interesses do capital. As mudanças nas funções econômicas são direcionadas pelas necessidades do capital em cada contexto histórico. Com a criação da CANG não foi diferente.

A instalação da CANG ratificou a posição de Anápolis como frente de sustentação e colonização para as novas áreas de expansão agrícola, reforçando a tradição de entreposto comercial. A expansão agrícola para o norte fomentou a futura função de centro atacadista, tendo em vista que o comércio varejista já era uma função bem estabelecida (produtos manufaturados vindos do sudeste e produtos da insipiente indústria local). A partir de 1950, o fortalecimento comercial de Goiânia era uma realidade, o que provocou competitividade com Anápolis. Contudo, graças à política de integração desenvolvida por Vargas, minimizou-se esse problema, ao passo que se criaram novas áreas de influência para Anápolis, em especial a área onde se instalou a CANG, vale do São Patrício. Assim, a competição com Goiânia foi compensada pela abertura de novas áreas de expansão agrícola sob a tutela de Anápolis, que se tornou a base política de administração da CANG (CUNHA, 2009).

As mudanças na economia urbana de Anápolis na década de 1940 estão relacionados a diversos fatores, dentre eles França (1973, p. 652) destaca que: “Fatores que contribuíram de maneira notável para dinamizar a economia urbana nessa fase foram: as ligações rodoviárias da cidade com Goiânia e a Colônia Agrícola Nacional de Goiás, em 1938 e 1944, respectivamente”.

Sendo assim, “a conclusão da estrada para a CANG, permitiu o desenvolvimento efetivo da tarefa daquela frente de colonização, com a acessibilidade garantida ao centro de sustentação da nova área agrícola em expansão” (FRANÇA, 1973, p.652). Uma vez resolvida a questão primordial para o escoamento da produção, Anápolis passou a receber os produtos advindos da Colônia para redistribuí-los, muitas vezes os beneficiando antes.

Em Anápolis, “com tais estímulos, e a crescente exportação de gêneros agrícolas, cresceu e diversificou o setor terciário e em proporções menores, o setor secundário, predominando as indústrias de beneficiamento de arroz, café e algodão” (FRANÇA, 1973, p. 653).

No discurso do vereador João Luiz de Oliveira, em 1947 (apud MOURA, 2012, p. 25-26) fica clara a repercussão das ações federais no âmbito local,

Realmente, esta terra teve um longo período de estacionamento motivado pela deficiência de transporte ... Com o movimento de caminhões começou o desenvolvimento de Anápolis que passou a ser o ponto de concentração das tropas, que abasteciam o norte. Com a chegada dos trilhos e abertura das estradas para a Colônia Agrícola, os garimpos de cristal e para outros lugares, Anápolis veio a ser o ponto de partida de caminhões, como tinha sido das tropas. São essas as principais razões de seu progresso verificado nos últimos anos (MOURA, 2012).

No processo 18/49⁸ da câmara dos vereadores de Anápolis o prefeito municipal Carlos de Pina envia, anexo ao Balanço financeiro e patrimonial do ano de 1948, um longo texto, no qual procurou “retratar o mais fielmente possível, a verdadeira situação do município”, de onde Moura (2012) destacou alguns trechos:

FINANÇAS PÚBLICAS: 'Apesar da crise... a arrecadação municipal vem se mantendo em uma estabilidade animadora... superando sempre a arrecadação do exercício anterior e também a receita orçada.' O prefeito cita vários números e fala das falhas nos repasses da União e do Estado para o município e que apesar disso 'pode-se deduzir a extraordinária capacidade financeira do município de Anápolis'... (MOURA, 2012).

Esse dinamismo foi percebido, inclusive, por pesquisadores que vieram das regiões mais desenvolvidas do país, como é o caso de Faissol (apud CUNHA, 2009), que em pesquisas de campo na região do Mato Grosso Goiano chegou as seguintes conclusões:

Faissol (1952)⁹, ao descrever o momento vivido pela cidade, destacou a implantação dos serviços de água, melhorias no serviço de iluminação, calçamento das ruas, construção de um grande número de casas. Acrescenta-se também o dinamismo comercial no interior da cidade, ilustrado pela intensa movimentação de caminhões vindos de várias partes do Mato Grosso Goiano, o que reforça o papel de entroncamento comercial assumido por Anápolis na região (CUNHA, 2009, p. 50)

⁸ O primeiro número refere-se ao processo apresentado na Câmara de Vereadores de Anápolis e o segundo número refere-se ao ano em que o mesmo foi apresentado e debatido.

⁹ FAISSOL, Speridião. **O “Mato Grosso de Goiás”**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952.

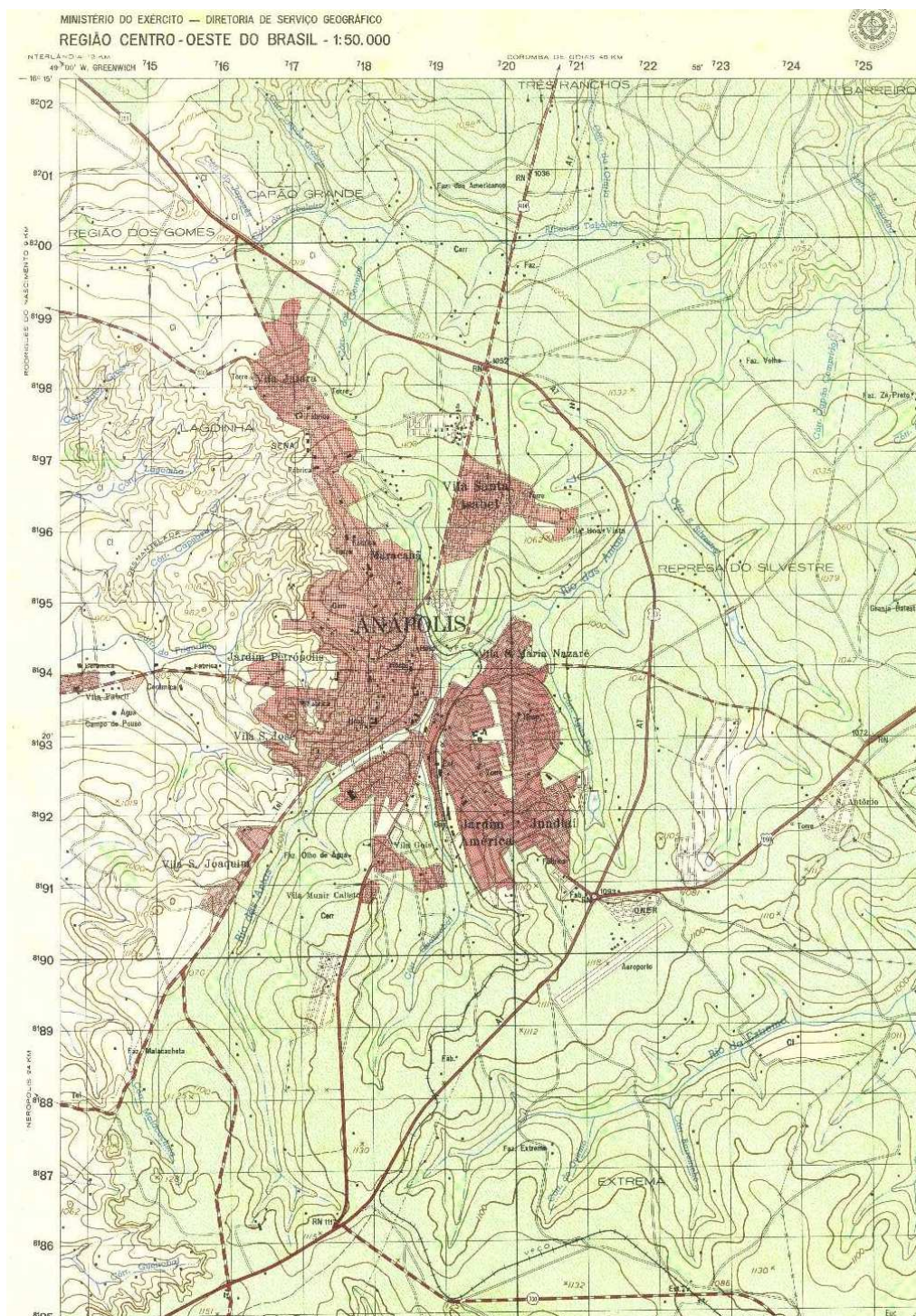


Figura 02 - Fragmento da Carta topográfica de Anápolis (1965). Fonte: Exército Brasileiro

Apesar do grande crescimento econômico gerado para a cidade de Anápolis, não houveram apenas consequências positivas nesse período. A cidade atraiu mais pessoas do que a sua capacidade de absorver mão-de-obra isso, como afirma FRANÇA (1973, p. 653), “gerou situações de desemprego e subemprego, o que bem demonstra o baixo nível [econômico] das populações da periferia urbana, concentradas de preferência nas principais saídas da cidade, para Goiânia e para CANG e nas mediações do cemitério a noroeste.” A saída para a CANG foi um dos eixos de crescimento, inclusive para populações de baixa renda.

Uma vez confirmadas as consequências da implantação da CANG para a economia Anapolina, é possível analisar como o espaço urbano respondeu à esses estímulos.

O crescimento populacional, por sua vez, foi responsável pela expansão urbana de Anápolis. Esse crescimento foi observado principalmente nas direções norte e sudeste da cidade. A sudeste o crescimento esteve associado à especulação imobiliária¹⁰, que fez a cidade atravessar o córrego Antas em sua margem direita, dando origem ao bairro Jundiá (1941). Ao norte a expansão foi direcionada ao longo da avenida que levava à saída para a CANG (Colônia Agrícola Nacional de Goiás) (CUNHA, 2009, p. 67).

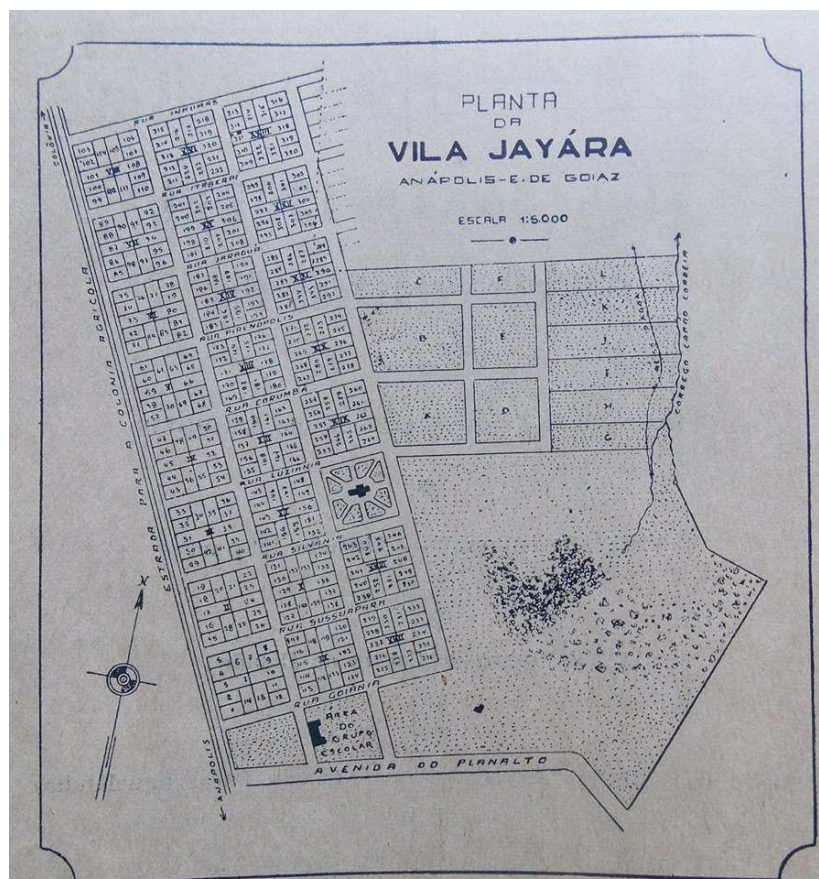


Figura 03: Planta da Vila Jayara (1946). Detalhe no canto esquerdo da imagem, onde a rua principal do bairro é a estrada para a Colônia Agrícola, que no sentido oposto leva ao centro da cidade. Fonte: Acervo da Família Godoy

França (1973, p. 652) confirma tal informação ao dizer que “a cidade estende-se para o norte, em sentido linear, ao longo da avenida que demandava à saída para a Colônia Agrícola Nacional de Goiás.” Outros elementos comprovam essa tendência de crescimento são a carta topográfica de 1965 que mostra esse alongamento da malha urbana (folha Anápolis, figura 02), a planta da Vila Jayara (figura 03), bairro no extremo norte da cidade, retirado mais de três quilômetros do centro da cidade e que hoje é o bairro mais populoso de Anápolis, além de um anúncio (figura 04) de lotes nesse mesmo bairro, retirado de um jornal da época. Os dois últimos citam diretamente a CANG.

¹⁰ Especulação imobiliária refere-se a reserva de parcelas do espaço urbano para que essas se valorizem no futuro.



Figura 04: Anúncio da Vila Jaiara (1946) - a Rodovia para a Colônia Agrícola é destacada como atrativo para a compra de lotes no novo bairro. Fonte: Acervo da Família Godoy

A cidade em seu movimento interno acompanhava os estímulos externos. Os grupos hegemônicos da cidade aproveitavam "os ventos da prosperidade" e avançavam seus empreendimentos no espaço urbano. Dentre esses empreendimentos destaca-se a Cia. Goiana de Fiação e Tecelagem de Algodão que foi instalada pela família Pina na saída para a CANG e que foi utilizada como pode ser visto na figura 04, como mais um fator de motivação para a ocupação dessa porção da cidade.

Segundo o processo 111/50 da câmara dos vereadores essa companhia pediu isenção de impostos por meio do prefeito Carlos de Pina com os seguintes termos:

Porque reza a Constituição do Estado de Goiás nas disposições Transitórias, em seu Artigo 58 que as indústrias que se instalarem em todo território Goiano, cujo ramo de atividade seja inédito no estado, terá direito a isenção total de impostos estaduais e municipais, a Cia. Goiana de Fiação e Tecelagem de Algodão em fase inicial no bairro Jaiara, vem em ofício ao prefeito Carlos de Pina, requerer este benefício. Que foi aprovado e concedido pelo legislativo (MOURA, 2012, p.70).

Vê-se aqui a forte articulação entre o poder econômico e o poder político para obtenção de crescimento econômico. No entanto, esse crescimento nem sempre é revertido em benefícios para a população em geral. França (1973) afirma que a expansão provocou diversos problemas relacionados à falta de infraestrutura.

Outras ações motivaram redirecionamento da malha urbana de Anápolis, tanto relacionadas a economia interna, e aquelas famílias que comandavam a política e a economia Anapolina, quanto às políticas externas que influenciaram também as decisões internas. Além da implantação da CANG, outra ação do governo federal que refletiu diretamente na economia e na produção do espaço urbano de Anápolis foi a construção de Brasília. Ao observar a carta topográfica da década de 1960 observa-se que o centro tem uma conformação regular sem grandes vazios na sua ocupação e que duas linhas de crescimento de destacam, uma para o norte, em função da CANG, e a outra na direção sudeste que foi influenciada por três fatores principais: a linha férrea que entrava na cidade aproximadamente na

direção sul-norte, o aeroporto municipal que fica localizado na porção sudeste, próximo a rodovia que depois foi construída para ligação com Brasília e por fim essa rodovia que levava a capital federal.

Sobre Brasília é interessante analisar que sua construção faz parte de uma política muito mais ampla, que permeou mais de um mandato de governo federal e que cumpriu sua função de dinamizar o território do interior do Brasil, inclusive o de Anápolis.

A construção de Brasília significou para Anápolis o mesmo que a construção de Goiânia, como afirma Luz (2001, p.62)¹¹ “durante os primeiros anos da construção de Brasília, Anápolis, através de sua rede de serviços e comércio, funcionava como base de abastecimento e apoio para os trabalhadores, técnicos e demais pessoas envolvidas no projeto”. Isso porque, na época da construção de Brasília, a principal via de transporte do centro-sul de Goiás era a ferrovia, por onde se transportavam as mercadorias e passageiros destinados à nova capital. Esse movimento refletiu positivamente em Anápolis, antes mesmo de iniciarem as obras, pois novamente a cidade ia valer-se uma vez mais de sua condição de suporte para a construção de mais uma capital, visto que (...) Anápolis era a estação ferroviária mais próxima da área de construção da nova capital, era para ela que afluía a maioria das mercadorias e pessoas (...) (CUNHA, 2009, p.72-3).

A construção de Brasília em uma região de ocupação escassa e com nenhuma infraestrutura construída diretamente no sítio escolhido demandou toda a implantação de infraestrutura necessária e Anápolis aparece nesse contexto como fornecedora dos recursos logísticos, materiais e humanos necessários a essa implantação. Conforme afirma Brito (2007),

Para viabilizar o projeto Brasília, foi necessário criar uma dupla infraestrutura: transporte e energia. Era essencial criar cordões umbilicais entre as cidades 'fornecedoras' do Brasil costeiro e o novo sítio urbano. Buscou-se o elo através de diversas tipologias de transporte. A via aérea foi a ligação estabelecida mais rapidamente. (...) Duas vias férreas aproximavam-se do novo Distrito Federal. Grandes eixos rodoviários começaram a ser criados. Pela sua localização, '[...] durante todo o período de construção Anápolis foi o grande centro de transbordo e de entreposto'. [...] A construção da BR-153 foi fundamental na ligação norte-sul do país (BRITO, 2007, p. 79).

Além desse papel de apoio para a construção da capital federal, Anápolis desempenhou outros. "Em Anápolis, o período entre os anos 60/70 constitui, também, a base para a introdução das frentes modernas de ocupação, que impactaram vigorosamente sua malha urbana. Este fato gera impactos intensos nos processos ambientais, natural, político-econômico e sociocultural da cidade" (BRITO, 2007, p. 79).

A construção de Brasília e a introdução do 'pacote rodoviário' foram, sem dúvida, os principais elementos que determinaram a reestruturação das bases sociais, econômicas, políticas e, sobretudo espaciais de Anápolis no contexto regional. Junto ao projeto de construção de Brasília estava a intenção de criar o Distrito Federal, em uma região deserta do ponto de vista humano e viário, que precisava de um amplo programa de infraestrutura que garantisse a articulação do país com a capital nacional – Brasília (CUNHA, 2009, p.73).

¹¹ LUZ, Janes Socorro da. **Especialização da atividade comercial atacadista:** o setor atacadista-transportador moderno de Anápolis. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2001.

As consequências para Anápolis não foram apenas econômicas, o espaço urbano também sentiu profundas modificações em sua organização e configuração, isso se deve também a grande migração para a região no período de construção de Brasília e nos anos que se seguiram. Cunha (2009, p.75) afirma que "a construção de Brasília, juntamente com toda estrutura viária que a acompanhou, não refletiu só no papel regional de Anápolis influenciou a cidade em si. A principal influência foi no plano populacional e urbano".

O significativo crescimento populacional refletiu diretamente no crescimento urbano, o qual foi marcado pela aprovação de um grande número de loteamentos. (...) Apesar do grande número de loteamentos aprovados nem todos foram abertos de imediato e principalmente dispunham de infraestrutura básica como rede de água e esgoto, energia elétrica e pavimentação, como relata Freitas (2007, p.40)¹² O crescimento populacional e a expansão urbana trouxeram consigo um aumento dos problemas de infraestrutura. A cidade não estava preparada para acomodar um contingente populacional tão elevado em constante expansão. Consequentemente, problemas envolvendo o abastecimento de água e o sistema de esgotos se agravaram, não obstante as ações administrativas visando à ampliação desses serviços. O fato é que, os investimentos no setor eram sempre insuficientes diante de uma demanda crescente (CUNHA, 2009, p.75).

Mesmo antes da efetiva construção de Brasília, a expectativa da transferência da capital já causou reflexos na política local. Segundo o processo 30/56 naquele tempo foi "grande a campanha de apoio à transferência da Capital Federal para o Planalto Goiano. Em apoio a esta tarefa "dignificante e de enorme vulto", "o maior empreendimento de todos os tempos da história brasileira", toda a iniciativa é válida. Portanto, de acordo com o pedido da Câmara Municipal de Goiânia, os edis oficiam moção de apoio e solidariedade ao Deputado Faciano de Melo, pelo seu oportuno projeto de lei propondo a mudança da Capital Federal" (MOURA, 2012, p.106). Após o início da construção os efeitos foram ainda mais expressivos, tanto no plano político quanto nas questões sociais e espaciais.

Um dos reflexos mais claros se deu na nova configuração da malha urbana, inclusive com novas vias de acesso entre o centro e as novas áreas de expansão urbana. Uma vez que

Acompanhando a expansão urbana, ocorreu a expansão do sistema viário urbano com a abertura das principais avenidas que cruzam a cidade de norte a sul, leste a oeste. Cabe ressaltar que o melhoramento viário teve uma dupla consequência: permitiu acesso mais rápido ao centro e também abertura de bairros muito distantes do centro que, por sua vez, deixou muitos espaços ociosos no interior da cidade e reforçou a expulsão dos menos favorecidos para as áreas periféricas (CUNHA, 2009, p.76).

No processo 118/58 da câmara dos vereadores, vê-se que a proximidade com Brasília causou reflexos diretos no espaço urbano de Anápolis, observa-se isso no seguinte trecho: "O loteamento Jundiaí reabre as vendas de lotes e anuncia: 'clima ameno, salubridade, panorama excelente, águas saudáveis, nas adjacências da rodovia Anápolis-Aeroporto-Brasília' " (MOURA, 2012, p.126).

¹² FREITAS, Revalino A. **Anápolis. Fundos públicos e expansão urbana:** 1957 – 1997. In: 100 anos: Anápolis em pesquisa. Anápolis: [s.n.], 2007 (Goiânia: E.V).

A mancha de ocupação deste período se estende pelo sistema viário principal de acesso ao centro urbano já adensado no período anterior, sobressaindo a ocupação ao norte da Vila Jayara, a nordeste do Bairro Boa Vista e Santa Isabel, a leste do Bairro Jundiáí, Bairro Jundiáí Industrial e Vila Santa Maria de Nazareth e ao sul da área central a Vila Góis. Em decorrência da já citada ampliação da área passível de ser loteada, foram aprovados loteamentos além da BR-153, na parte leste do município e também na parte oeste. Na parte leste destaca-se o Bairro de Lourdes e alguns bairros limítrofes à GO- 060, que liga Anápolis a Brasília. (BRITO, 2007, p.81)

Já no processo 178/56, o Vereador Sebastião do Espírito Santo propõe a construção de um grande hotel em Anápolis. E é sua justificativa que interessa a esse trabalho. Ele justifica dizendo

que 'á Anápolis aportam, cotidianamente, imigrantes, turistas e personalidades diversas. Este influxo humano mais se acentua com os trabalhos da mudança da capital para o planalto central'; fala ainda da estreita ligação de Anápolis e Brasília, e que a cidade precisa se preparar para os novos tempos. Sabe que não existem condições financeiras para a execução e propõe buscar investidores interessados em outras praças, no Rio ou São Paulo, convidá-los 'para virem a Goiás edificar um novo Brasil!' (MOURA, 2012, p.111)

Um outro exemplo desses arquivos da Câmara Municipal, deixa claro esse influência de Brasília para o desenvolvimento de Anápolis, em 1957 "a Viação Aérea Riograndense S.A. – VARIG, 'penetra os céus goianos' e 'escolhe Anápolis como ponto de escala na sua linha inicial para Brasília'." (MOURA, 2012, p.114).

Anexado ao processo 186/59 estava uma edição do Jornal O Anápolis de dois de agosto de 1959, dois dias passados do 59º aniversário da cidade que trazia as seguintes notícias: "(...) Brasília nos trouxe grande surto de progresso,... sentimo-nos ufanos com o progresso cada vez mais crescente, que tem coroados os esforços dos anapolinos" (...) (MOURA, 2012, p.132). Nesse sentido, o processo 13/60 que apresenta a prestação de contas do prefeito referente ao ano de 1959 diz o seguinte:

O Prefeito Hely Alves Ferreira salienta que apesar de todas as dificuldades, principalmente financeiras, do município, todos devem 'aproveitar as ondas favoráveis que sopram para Goiás com o advento de Brasília e com denodo e altivez, trabalhar pelo soerguimento de Anápolis' para que o Brasil possa conhecer as riquezas 'deste grande e futuroso centro industrial'. (...) Segundo o Prefeito, Brasília trouxe também alguns problemas, como o êxodo de mão de obra em busca dos melhores salários da 'Novacap', 'mormente trabalhadores especializados', além do aumento do custo dos materiais de construção, o que acaba por onerar o custo final das obras públicas em Anápolis, dificultando as realizações de seu governo.

Nesse trecho o então prefeito mostra indicativos de problemas gerados pela implantação de Brasília tão próximo à Anápolis, mas não nega os benefícios trazidos pela transferência da capital.

Alguns elementos cotidianos demonstram o quão expressiva foram as consequências das ações do governo federal para a cidade de Anápolis. Como no processo 168/65 – "Após 'um ano ou pouco mais', verificou-se que a Rodoviária instalada na Rua Eugênio Jardim 'se tornava deslocada, ou

seja, em lugar inadequado', isso graças ao 'crescimento vertiginoso da cidade, do desenvolvimento de Goiânia, e do gigantesco progresso de Brasília.'" (MOURA, 2012, p.148).

Em relação as consequências da implantação de infraestrutura, mesmo depois da finalização da transferência da capital, essas refletiram na cidade. A notícia, em 1963, do asfaltamento dos primeiros 300 quilômetros da Belém-Brasília a partir do quilômetro Zero, repercutiu bem na câmara de vereadores: "obra que virá consolidar ainda mais a condição de capital econômica para a nossa cidade" (MOURA, 2012, p.139).

Como visto aqui houve um expressivo crescimento econômico, que gerou um também consistente crescimento populacional. Para alocar toda essa população a cidade se expandiu. A expansão urbana da cidade foi definida por critérios econômicos, não se pautando nas características geomorfológicas. Os eixos rodoviários, relacionados às políticas nacionais, definiram sua expansão, como pode ser observado em sua configuração atual. Isso gerou problemas de ocupação indevida como será visto a seguir.

CONSEQUÊNCIAS DA RÁPIDA EXPANSÃO URBANA

O processo de valorização diferencial do espaço urbano provocou a ocupação intensa de algumas áreas e o aparecimento de vazios na malha urbana da cidade, como pode ser observado na figura 02, os bairros surgiram à partir dos estímulos econômicos. Essa ocupação ocorreu, simultaneamente, em áreas próprias e impróprias do sítio urbano, até mesmo em áreas de risco. Dentro do processo de urbanização, foram ocupadas, por exemplo, as planícies de inundação em vários pontos da cidade. Principalmente quando a ocupação avançou para leste e atravessou o rio das Antas, o qual a margem oeste foi o berço da cidade de Anápolis. Esse avanço demandou a construção de pontes que estrangularam as drenagens e levaram a ocupação das suas margens.

A ocupação das áreas de riscos não ocorreu apenas nas periferias, por famílias que ficaram à margem da organização sócio-espacial da cidade. Áreas centrais estão entre as que enfrentam problemas com acidentes relacionados à dinâmica da natureza. Esta realidade está expressa em dados, ano após anos são inúmeros os registros de ocorrências da Defesa Civil e as notícias veiculadas em jornais da cidade.

Nesse sentido vê-se no início do século XX, houveram várias mudanças na cidade, tanto devido a fatores externos quanto internos. "O resultado de toda essa mudança na cidade foi o crescimento desordenado e o surgimento de bairros populares, mais distantes do centro acompanhado de um grande crescimento populacional. Alguns problemas, como os de ordem sanitária, começam a se agravar..." (MOURA, 2012, p.17).

Em 1950, o Prefeito Carlos de Pina no processo 68/50 diz que

'o desenvolvimento da cidade de Anápolis em todos os seus setores de atividades, vem 'creando' problemas...' e que a cidade não mais um 'simples gregário humano, mas uma grande cidade, que se forma de bairros longínquos e populosos, taes como Jayara, Jundiá, Santa Terezinha, Goes, etc. Todos eles com sua população

densa e laboriosa...' O que se via em toda parte eram ruas barrentas ou poeirentas e mal iluminadas, com grandes valetas cavadas pela enxurrada, lixo amontoado em todo canto, gado invadindo quintais e até comércios, mesmo nas ruas centrais da cidade (MOURA, 2012, p.20).

Essas consequências foram identificadas inclusive pelo poder público, segundo Moura (2012, p.102) no processo 120/55, o prefeito Carlos de Pina leva ao julgamento dos edis, a proposta do Engenheiro Civil Geraldo D Abadia de Pina que propõe a criação do Serviço Cadastral e o respectivo Plano de Urbanização. O prefeito acrescenta que “o autor demonstra conhecer bem a estrutura desta cidade” e a realidade econômica da administração, “propondo por isso, traçar um plano modesto embora eficiente”.

O parecer, redigido pelo vereador João Asmar diz que: '(...) Anápolis, como muitas cidades brasileiras, nasceu naturalmente, sem que fosse previamente estudada a sua criação ou a sua edificação. (...) Umas após outras, as casas dos sitiantes foram sendo levantadas, alinhando-se toscamente umas às outras, conforme apenas o recurso da visão dos donos do lugar. Surgiram ruas, mais alongadas que os simples ajuntamentos de casas ao redor da capelinha de Santana, e com o andar dos anos, com a exploração da agricultura, do comércio e da indústria, o casario foi se dilatando para todos os quadrantes. Na ânsia de progredir os que aqui moravam e outros que para gleba afluíram, expandiram as suas atividades. As cercas de arame farpado que delimitavam as propriedades rurais nas circunvizinhanças da cidade, foram arrancadas e o perímetro urbano se dilatou extraordinariamente, cruzando a baixada dos córregos (...). 'Onde menos se esperava, o caboclo construiu a sua casinha, (...) a multiplicidade de problemas que reclamam ação pronta e decidida (...) Uma providência enérgica, construtiva, louvável por parte deste ou daquele administrador, não tem em Anápolis o reflexo benéfico que teria, mercê das interrupções que se verificam de uma gestão política para outra, (...).' 'Urge que alguém, em qualquer época, retire a Prefeitura de Anápolis da modorra contínua e da ação imitativa do passado, dando-lhe um novo significado e um novo campo de ação e de trabalho.' (...) Urge ,pois, a elaboração do seu plano diretor (...) vasada nos princípios do urbanismo que nos dita a civilização da hora presente.' (MOURA, 2012, p.102)

Tal plano foi criado nos anos seguintes, mas como o crescimento continuou expressivo, ele não respondeu à realidade como se esperava e os problemas urbanos se intensificaram com o tempo.

E O FUTURO?

Um dos problemas que se destacam na cidade são as inundações urbanas. Essas ocasionam diversos prejuízos à população, inclusive, a perda de vidas humanas. O crescente número de ocorrências de tal fenômeno tem demonstrado à necessidade de estudos que demonstrem como as áreas urbanas são subordinadas por lógicas que vão além da dinâmica local. E é nesse sentido que pretende-se avançar nessa pesquisa

Cabe ressaltar que, se a lógica determinante para a gestão do território das cidades são oriundas de pontos ou regiões distantes, as consequências da ocupação se manifestam nas casas, nas ruas e nos bairros das cidades. Assim, as consequências dessas relações se concretizam no local, onde

há risco de ocorrência de eventos que afetam e são afetados por condições naturais e sociais, num movimento contínuo de interligação.

Diante do cenário atual se faz imprescindível o esforço de olhar para o passado para entender o presente e assim pensar no futuro. E foi nesse intuito que esse trabalho se constituiu, buscando entender como se deu a ocupação do sítio urbano da cidade de Anápolis, na bacia hidrográfica do Rio das Antas, onde se instalou quase que a totalidade da cidade. Percebeu-se que a produção do espaço urbano gerou avanços para a cidade, mas também problemas sociais e ambientais. Isso porque na construção desse espaço sempre prevaleceu os aspectos econômicos em detrimento de aspectos ambientais, os primeiros direcionaram não só a expansão da malha urbana, mas também as funções de cada espaço dentro desse complexo urbano. É necessário analisar o que já foi feito para pensar nas futuras ações...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, B. G. A expansão da fronteira agrícola em Goiás. **História Revista**, 1 (2): 37-55, jul/dez, 1996.

Brito, R. M. de F. A. **A Evolução e Produção da Estrutura Urbana em Anápolis – 1993 A 2004: estudo da interferência das gestões municipais.** . Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Goiás. Goiânia: IESA, 2007.

CUNHA, W. C. F. **Dinâmica Regional e Estruturação do Espaço Intraurbano:** um estudo sobre as influências do DAIA na economia Anapolina a partir de 1990. . Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Goiás. Goiânia: IESA, 2009.

FERREIRA, Lara Cristine Gomes. **A Evolução do Setor Sucroalcooleiro na Microrregião Ceres (GO): Dinâmica Espacial e Impactos Socioeconômicos.** Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Goiás. Goiânia: IESA, 2010.

FRANÇA, Maria Sousa. A formação histórica de Anápolis e sua área de influência regional In: Separata dos **anais** do VII Simpósio Nacional – ANPUH: Belo Horizonte, 2 a 8 de setembro de 1973, p. 635-654.

FRANÇA, Maria de Souza. **Terra, trabalho e história:** a expansão agrícola no “Mato Grosso” de Goiás – 1930/55. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1985.

HADDAD, M. B. e MACEDO, F. C. de. As Recentes Transformações Econômicas e o Papel dos Investimentos em Infraestrutura e Logística em Goiás, para a Dinâmica do Centro Oeste Brasileiro. Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 13, 2014. **Anais...** Salvador, disco compacto, 2014.

IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2010.

INOCÊNCIO, Maria Erlan e CALAÇA, Manoel. Estado e território no Brasil: reflexões a partir da agricultura no Cerrado. **Revista IDEAS**, v. 4, n. 2, p. 271-306, 2010.

MELLO, Marcelo de. **Brasília, Águas Lindas de Goiás e o (Des)Encontro da Racionalidade com a Irrracionalidade.** (tese de doutorado). Instituto de Estudos Socioambientais - IESA - UFG: 2009.

MOURA, A. S. **Cotidianos Anapolinos:** dos anos 20 até 1970, um olhar ao passado através dos documentos do legislativo. 1. ed. Goiânia: Kelps, 2012. v. 1. 160p .

PESSÔA, Vera Lúcia Salazar e INOCÊNCIO, Maria Erlan. O PRODECER (RE)VISITADO : as engrenagens da territorialização do capital no Cerrado. **CAMPO-TERRITÓRIO**: revista de geografia agrária. Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-22, jun., 2014

SILVA, Lilian Leandra. O Papel do Estado no Processo de Ocupação das Áreas de Cerrado entre as Décadas de 60 E 80. **Caminhos de Geografia** 1(2)24-36, dez/ 2000.

OS MICROPOLos GEOGRÁFICOS DE LIGAÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL (BRASIL) E SUAS ARTICULAÇÕES TERRITORIAIS: UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE CORUMBÁ E PONTA PORÃ¹

SILVA, Walter Guedes da

(Universidade Estadual do Mato do Sul, guedes@uems.br)²

[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.13](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.13)

Palavras-chave: “rede urbana”; “regionalização”; “micropolo geográfico de ligação”.

Objetivos da apresentação

Fazer um estudo da Geografia Econômica e Regional do estado do Mato Grosso do Sul, tendo como referência os Micropolos Geográficos de Ligação, analisando as dinâmicas interna (administrativa e territorial) e externa (circulação) desses municípios e suas articulações territoriais.

Resumo

Para a Geografia, a cidade cada vez mais possui papel polarizador no território, o que justifica a preocupação com a compreensão da rede urbana e do entendimento das diferentes tipologias de cidades no contexto regional. Na Geografia Urbana, por exemplo, o estudo das cidades tem se desenrolado na perspectiva indissociável das escalas intra e interurbana. Essa espacialização demonstra que, diferentemente de áreas mais densamente povoadas, cidades de menor porte podem ser responsáveis pela constituição de um micropolo geográfico de ligação e articulação territorial. Assim, em diversas escalas, as regionalizações buscam privilegiar as áreas mais dinamizadas e inseridas numa integração competitiva do mundo globalizado, naquela velha concepção de polos estrategicamente definidos e que sejam capazes de irradiar o desenvolvimento para os espaços circundantes. Porém, para regiões nas quais a estruturação da rede urbana parece, ainda, em construção, é fundamental compreender a existência de processos endógenos que levam a articulação regional e que não estão diretamente relacionadas às regionalizações oficialmente estabelecidas. Analisar a dinâmica local e regional em que esses micropolos estão inseridos é fundamental para a compreensão da própria dinâmica da economia regional. Assim, o objetivo dessa pesquisa é fazer um estudo da Geografia Econômica e Regional do estado do Mato Grosso do Sul, tendo como referência os Micropolos

¹ A participação do pesquisador no evento foi financiada pelo edital Fundect/UEMS Nº 25/2015 de apoio a graduação e a pós-graduação na UEMS, por meio do plano de articulação para o desenvolvimento das atividades de pesquisa e formação do Programa de Pós- Graduação, Mestrado Profissional em Educação.

² Possui licenciatura e bacharelado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1997), mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (2002) e doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (2011). Atualmente é professor e Coordenador do Curso de Geografia, Licenciatura, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul da Unidade Universitária de Campo Grande, e professor do Programa de pós-graduação – *Stricto Sensu* – Mestrado Profissional em Educação pela mesma Universidade.

Geográficos de Ligação, analisando as dinâmicas interna (administrativa e territorial) e externa (circulação) desses municípios e suas articulações territoriais. Enquanto procedimento metodológico, essa pesquisa propõe uma nova regionalização para o estado por meio dos Polos e Micropolos Geográficos de Ligação, com base em três indicadores municipais que estão detalhados no projeto, a saber: Capacidade de autogestão; Capacidade de sustentação da base territorial e; Capacidade de articulação regional, nacional e internacional. Com base na produção desses indicadores será possível uma análise comparativa desses municípios com outros municípios do Mato Grosso do Sul e com demais estados da Unidade Federativa, além de propor mecanismos de aumento da eficiência econômica dos centros urbanos, por meio do uso de estratégias e vantagens comparativas que possam beneficiar esses centros em função das articulações geográficas que essas cidades estabelecem com os demais centros urbanos, observando, para isto, suas posições estratégicas, o que contribuirá para a compreensão da formação de novos centros e seu papel na geografia econômica e regional do Estado.

REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO

Definir um recorte geográfico e chamá-lo de região é, antes de tudo, o reconhecimento de uma configuração geográfica que se define pelo entendimento das relações internas e externa que se processam num determinado subespaço.

Regionalizar não é uma tarefa simples e não raro, tem sido tratado pelo Estado como mero agrupamento de municípios, para que nesse subespaço, chamado de região, se estabeleçam Planos, Programas e Projetos ditos de desenvolvimento regional, que muitas vezes nada possuem de regional, sendo direcionados para setores, municípios ou áreas específicas.

Toda regionalização é, no dizer de Haesbaert (2010, p. 23), um ato de poder, “o poder de recortar, de classificar e, muitas vezes, também de nomear.” Ao longo da história é possível observar que a ciência utilizou-se de diferentes concepções teórico-filosóficas para definir o que é região e como se daria o processo de regionalização.

Falar em desenvolvimento regional é trazer à tona a diversidade de visões de mundo que se reflete tanto na forma de interpretar a realidade como de compreender o espaço. Ptolomeu, *apud* Haesbaert (2010, p, 27), já dizia que o estudo da Geografia Geral é diferente da Geografia Regional, enquanto aquela é mais quantitativa e entende o mundo “como uma entidade simples e continua”, essa é mais qualitativa e “exibe as localidades individuais.”

Utilizar a categoria região como recorte espacial capaz de elucidar a complexidade das relações dos dias atuais, exige uma atualização do conceito dessa categoria à compreensão de que essa categoria deve ser vista “como um espaço-momento cuja diferenciação resulta muito mais da efetiva articulação espacial em rede, complexa, amplamente aberta à transformação, cuja dominância [...] dependerá dos grupos sociais e do contexto geo-histórico em que estiver inserida.” (HAESBAERT, 2010, p. 196).

A região não deve ser entendida como um espaço homogêneo, dentro da região é possível que haja uma fragmentação dos espaços, quebrando a aparente característica de continuidade espacial da região. Analisando o caráter descontínuo da região, Allen; *et. al.* (1998 *apud* HAESBAERT, 2010) incluem importantes elementos na análise regional como representações e identidades. Nessa perspectiva, os autores trazem uma nova abordagem que contrapõe a tradicional visão de continuidade espacial da região, ao defenderem que “as regiões são construídas tanto material quanto discursivamente, dentro de um sistema de representações.” (HAESBAERT, 2010, p. 83).

A região não estaria, como defende muitos marxistas, subordinada apenas a escala Global, ela seria fruto de uma relação com múltiplas escalas. Falando especificamente de “escala” como representação e compreensão da realidade regional, Lencioni (2003, p. 27) afirma que “o conceito de região está vinculado à ideia de parte de um todo”, em que cada parte é, ao mesmo tempo, parte do todo e totalidade em si. Enquanto parte de um todo, a escala ganha relevância para o recorte regional que não deve ser entendida como uma relação aritmética de representação, daí a importância dos mapas, pois “são eles que realizam a escala, quer como proporção, quer como representação de conteúdos.” (LENCIONI, 2003, p. 29). Falar em escala é falar em limite de ação dos diversos elementos envolvidos naquele subespaço, como e porquê escolher esses elementos é um desafio e uma escolha metodológica.

Uma das principais contribuições da proposta de Allen; *et. al.* (1998) está no fato dos mesmos terem destacado o caráter fragmentado interno às regiões, principalmente no que se refere à exclusão social, constituindo os “buracos” dentro da região, uma descontinuidade de “áreas ‘dentro’ da região que não se caracterizam pelos mecanismos/aspectos que fazem parte dos critérios da definição regional.” (ALLEN, *et. al.*, 1998, p. 55, *apud* HAESBAERT, 2010, p. 85).

Se a oposição e o contraste foram, no passado, elementos embrionários a definir uma região, agora são necessárias abordagens que privilegiem as interconexões e articulações inter e intrarregionais. “A região, assim, num sentido bastante genérico, se torna mais porosa, instável, não possui limites claros e é dotada de grande variabilidade interna.” (HAESBAERT, 2010, p. 84).

A ideia defendida por Scott; *et. al.* (2001), vai ao encontro da concepção de região polarizada que privilegia a Cidade, a análise da região é centralizada na análise da Cidade - uma proposição de Cidade-região.

A forma pelo qual a Cidade-região se articula e se integra com os territórios, seria via redes estruturais econômicas. Na visão de Scott; *et. al.* (2001, p.11), as cidades-região “funcionam, cada vez mais, como nós espaciais essenciais da economia global.” Esta visão de “nós espaciais” contribui para que algumas regiões ganhem destaque nas economias nacional e internacional, tornando-as regiões atraentes ao capital.

Por serem cidades que apresentam maior capilaridade regional, com maior circulação de produtos e concentração de serviços, essas cidades acabam despertando interesse do capital por sua melhor condição de integração com as economias nacional e internacional. Segundo Arrais (2008, p.

88), “o conceito de cidade-região apresenta como mérito a lembrança que devemos fomentar a discussão políticas em espaços integrados por uma rede urbana densa e marcados por desafios institucionais comuns.”

A abordagem da região proposta tanto por Allen; *et. al.* (1998) como por Scott; *et. al.* (2001), privilegiam o caráter mesoescalar numa relação com a dinâmica global. Nessa visão, o Estado não desaparece de cena completamente, mas perde espaço de atuação da gestão de mercado da economia regional. Mesmo assim, Scott; *et. al.* (2001) apresentam maior preocupação com os aspectos sociais dos habitantes da Cidade-região.

Vejamos agora como essa discussão de região é feita dentro da ótica da *Central Place Theory* (Teoria dos Lugares Centrais). Considerado como o precursor da discussão de rede de Cidades no pensamento regional, está a obra *Central Places in Southern German* de Walter Christaller (1966). Segundo Bradford & Kent (1977) a Teoria dos Lugares Centrais de Christaller (1966) busca explicar a organização espacial das povoações e das áreas de influência, onde o raio de atuação de um bem e serviço são os pressupostos básicos dessa Teoria.

Segundo Contel (2015, p. 451), para a Teoria dos Lugares Centrais quanto maior a complexidade do comércio e dos serviços de uma Cidade, “maior o alcance dos bens ofertados por aquele ponto do território, e maior a posição relativa deste lugar central na hierarquia do sistema de cidades do qual faz parte.”

A concepção de Cidade-região se assemelha, em alguns aspectos, a Teoria dos Polos de Desenvolvimento de François Perroux, que foi quem desenvolveu a ideia de polarização de um lugar central. Segundo Lima & Simões (2009, p. 9), “a produção do polo é tecnicamente necessária ao desenvolvimento nacional; do seu desempenho depende a vida da região, pois através de seus efeitos de complementaridade e concentração são estimuladas zonas de desenvolvimento.” Ainda nessa ideia de um centro urbano que concentra serviços e capital, Garcia & Lemos (2006, p. 3) afirmam:

A circulação e a distribuição do capital no espaço não ocorrem aleatoriamente, muito pelo contrário, seguem por redes urbanas estruturadas hierarquicamente e que articulam as distintas áreas de mercado em regiões econômicas de diversas dimensões. Tem-se que, dessa forma, o centro urbano é o *locus* privilegiado de concentração e acumulação de capital. Quanto mais desenvolvido e forte for seu setor terciário, maior será sua capacidade de polarização e, conseqüentemente, maior será sua área de influência.

Ao discutir a contribuição da Teoria dos Lugares Centrais de Christaller, Getis & Getis (1966, p. 87) afirmam que existem localidades que são centros de regiões denominados “lugares centrais”, existindo também os lugares não centrais denominados “lugares dispersos”. Falando especificamente dos lugares centrais, Christaller destaca que existem níveis de importância diferenciados, “suas funções centrais se estendem por regiões em que existem outros lugares centrais de menor importância.”

Na perspectiva da Teoria dos Lugares Centrais em que o Lugar onde se dá a concentração das atividades econômicas é o centro urbano, Lesmo (1988, p. 280) afirma que, diferente da concepção de cidades, os centros urbanos concentram muitas atividades do setor terciário, “na verdade, é a cristalização dos serviços no espaço-tempo (sejam serviços de circulação ou de consumo) que definirá as áreas de mercado.” No texto “As áreas de influência dos polos econômicos brasileiros: uma comparação entre dois modelos de regionalização”, Garcia & Lemos (2006, p.2) afirmam que o centro urbano “é o núcleo estruturante do espaço localizado, através da formação de redes urbanas pelas quais flui o capital.”

Nesse sentido, uma região se constitui como uma área ao redor de um lugar central, influenciada pelo alcance de um bem, sendo que cada bem tem seu alcance próprio, sendo diferente para cada lugar central e para cada momento histórico. Assim, o recorte regional não se daria por mera proximidade, mas por conexões espaciais que podem ser alteradas com o tempo, levando a um novo recorte regional.

A Teoria dos Lugares Centrais desenvolvida por Christaller revela a existência de uma hierarquia urbana formada por centros urbanos com tamanho e oferta de serviços distintos, levando Garcia & Lemos (2006, p. 3) a afirmarem que as ideias de Christaller sugerem uma visão de “área de mercado” a ser polarizada por um centro urbano concentrador de população e serviços, “o nível de terciarização de uma localidade é o melhor indicador de sua capacidade de polarização.”

Diferente da concepção de região homogênea, que divide o espaço com níveis hierárquicos e diferenciação espacial na busca de características homogêneas, na região funcional da Teoria dos Lugares Centrais, o espaço é visto com diferenças internas e com uma estruturação de múltiplas relações capazes de dar forma e sentido a um subespaço. Assim, a Cidade ganha maior relevância na dinâmica regional, pois é ela que organiza sua hinterlândia e os demais centros urbanos de menos porte. (GOMES, 2001, p. 64).

Nessa perspectiva, Gomes (2001, p. 64) chama a atenção para a “valorização da vida econômica como fundamento destas trocas e deste fluxo, sejam eles de mercadorias, de serviços, de mão-de-obra”, que ocorre ao se analisar os fluxos e as trocas que se organizam na região funcional.

Em seu livro “Técnica, espaço e tempo”, Milton Santos (2008, p. 88) afirma que a região não deve ser entendida como uma “solidariedade orgânica”, mas sim, como “solidariedades organizacionais” que, diferente das regiões do passado, são regidas por nexos de informação. Essas regiões são subespaços com recortes tanto horizontais, como as áreas produtivas que são “a fábrica da produção propriamente dita”; quanto verticais, como os sistemas urbanos que “dão conta sobretudo dos outros momentos de produção (circulação, distribuição e consumo).”

Neste contexto, podemos afirmar que o nível de polarização de uma cidade está diretamente relacionado com o grau de articulações estabelecidas dessa localidade com os demais centros urbanos, ou seja, quanto maior for a dinâmica do setor terciário, representadas pelas trocas de bens e serviços de uma localidade urbana a outra, maior será sua expressão na rede urbana.

A caracterização da rede urbana ganha vital importância nessa discussão de Micropolo de Desenvolvimento Regional, pois sua configuração é fundamental para identificação das funções específico de cada cidade e o nível de sua centralidade. Segundo o Regic (2007, p. 7), as cidades podem manter relações horizontais de complementariedade entre si, “que podem ser definidas pela especialização produtiva, pela divisão funcional de atividades, e pela oferta diferencial de serviços.”

O Regic 2007 classificou as cidades em cinco grandes níveis que são subdivididos em outros subníveis: Metrópoles - 12 principais centros urbanos do País; Capital regional - 70 centros que se relacionam com o estrato superior da rede urbana; Centro sub-regional – 169 centros com atividades de gestão menos complexas; Centro de zona - 556 cidades de menor porte; Centro local – 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município. Para o Regic 2007, algumas cidades não são classificadas centro de gestão do território por não exercerem efeito polarizador sobre outras cidades. Nessa classificação feita em 2007, as Cidades de Corumbá e Ponta Porã foram consideradas como Centros de Zona A, um nível intermediário de cidades de pequeno porte com baixo poder de influência nos municípios próximos.

Embora a região, com fins político-administrativos, seja reconhecida por lei, os processos que envolvem um processo de interações e interdependência urbano-regional não se criam. Eles se consolidam pelas dinâmicas e interações promovidas por relações horizontais, não necessariamente hierárquicas, e propiciam condições de complementariedade e cooperação.

A presença de instituições ou órgãos estaduais e/ou federais; de agências financeiras; de estabelecimentos específicos voltados para a atividade produtiva de maior relevo a nível regional; de hotéis e pousadas; de empresas de transporte; de centros de educação e de saúde; juntamente com a localização geográfica, como a proximidade de importantes entroncamentos rodoviários, contribuem para construir uma centralidade urbano-regional que nem sempre condizem a compartimentação do espaço (regionalização) instituída por órgãos de governo, que muitas vezes regionalizam com base no efeito polarizador que uma cidade exerce sobre seu entorno. Tão importante quanto identificar o centro polarizador de uma região, é compreender a dinâmica local de constituição de centros polarizadores de menor grandeza, que chamamos de Micropolo Geográfico de Ligação.

METODOLOGIA DE ANÁLISE DAS CAPACIDADES DE AUTOGESTÃO, SUSTENTAÇÃO TERRITORIAL E ARTICULAÇÃO REGIONAL

A centralidade urbano-regional que considera a posição relativa de centros a partir da intensidade de fluxos, do alcance espacial de influencia de uma cidade e a disponibilidade de equipamentos funcionais, nem sempre condiz com a compartimentação do espaço (regionalização) instituída por órgãos de governo, que muitas vezes regionalizam com base no efeito polarizador que uma cidade exerce sobre seu entorno. Tão importante quanto identificar o centro polarizador de uma região, é compreender a dinâmica local de constituição de centros polarizadores de menor grandeza, no caso, os micropolos geográficos de ligação.

Todavia, os caminhos teórico-metodológicos de recorte regional que vem sendo tomados, têm privilegiado aqueles espaços mais dinamizados e centralizadores de serviços e capital. Territórios-rede, rede regional e cidade-região, são mais claramente vislumbrados no contexto da Metrópole e das Regiões Metropolitanas já consolidadas enquanto processo geográfico. Igualmente, as chamadas cidades médias vêm sendo alvos de interesse de pesquisadores que procuram analisá-las diante de mudanças de ordem econômica e que possuem capacidade de receber fluxos de investimentos e população, além de apresentar ritmos e intensidades urbano-regionais particulares, determinados, principalmente, por sua complexidade funcional e econômica.

Isto significa que a empiricização da categoria região vem sendo considerada a partir de relações verticalizadas, com caráter hierarquizado que privilegia sua concepção a partir dos circuitos espaciais de produção e das estratégias e ações governamentais voltadas a gestão do território. Isto vai representar, em diversas escalas, o surgimento de regionalizações delimitadas a partir de alguns pontos (centros urbanos) do país.

Trata-se de uma interpretação de sistemas urbano-regionais que podem se conformar como regiões a partir das inter-relações que estabelecem em termos da intensidade e qualidade da circulação e fluxos de pessoas, mercadorias, serviços e capital, em escala local. Os micropolos geográficos de ligação propiciariam a construção de uma centralidade urbano-regional para uma cidade principal, entretanto, a definição dela seria dada por elementos concretos, o que exige um esforço na busca de indicadores capazes de dar elementos à compreensão da morfodinâmica social e econômica do território Sul-Mato-Grossense.

Esses indicadores tiveram, como base principal, o trabalho “Estabilidade e articulação dos municípios do Mato Grosso do Sul – proposições para uma sugestão metodológica”, ainda no prelo, de autoria de Tito Carlos Machado de Oliveira e Carlos Martins Junior (2015), como parte do projeto de pesquisa “Polos Geográficos de Ligação”, financiado pela Fundect e CNPq. Com base na sugestão metodológica do referido texto, tem-se três indicadores responsáveis pela classificação dos municípios de acordo com suas características: 1) Capacidade de autogestão; 2) Capacidade de sustentação da base territorial e; 3) Capacidade de articulação regional, nacional e internacional. Com base na produção desses indicadores será possível uma análise comparativa desses municípios com outros do Mato Grosso do Sul.

INDICADOR DA CAPACIDADE DE AUTOGESTÃO DO MUNICÍPIO

Esse procedimento consiste em observar as evoluções das receitas e despesas públicas dos municípios num período de três anos (2013-2015), consolidando alguns indicadores fiscais apropriados a uma resposta sobre o nível de gestão dos municípios, no caso:

- a. Capacidade de geração de receitas próprias do município para verificar o grau de autonomia das suas receitas (receita tributária / receita corrente);

- b. Dependência do município em relação a outras autarquias (Fundo partidário dos municípios / receita corrente X 100);
- c. Dependência dos municípios em relação ao repasse do ICMS (Repasse do ICMS / receita corrente X 100);
- d. Grau de interferência dos gastos sociais em relação às receitas (Despesas com saúde + educação + assistência social X 100);
- e. Grau de interferência dos gastos com pessoal e as receitas (Pessoal, encargos, sentenças judiciais, entre outras / despesa correntes);
- f. Parcela dos investimentos nos orçamentos municipais (Investimentos / receita corrente).

Segundo Oliveira & Martins Jr. (2015), a obtenção desse indicador é fundamental para a análise da capacidade de autogestão do município, “e, a partir de todos os dados é possível depreender sobre qual aspecto da administração municipal é mais estável e conseqüente qual parte está mais comprometida com possíveis desarranjos.”

Essa metodologia de conjunto de índices já é utilizada pelo FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, que os contabiliza como forma de visualizar a realidade dos municípios brasileiros e sua capacidade de promover o desenvolvimento. Os dados desses indicadores estão disponibilizados no Tesouro Nacional, que consolida a conta de todos os entes federativos.

Já o próximo indicador - Capacidade de Sustentação da Base Territorial -, foi elaborado com base nos estudos realizados no Cadef/UFMS sobre a dinâmica socioeconômica do estado do Mato Grosso do Sul.

INDICADOR DA CAPACIDADE DE SUSTENTAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO

Nessa etapa a análise recai sobre um grupo de elementos que juntos possibilitam a formação de indicadores referentes a estrutura social e produtiva do território municipal, possibilitando identificar os seguintes elementos:

- g. Dependência da população em idade produtiva em relação aqueles em idade de pouca atividade produtiva (Taxa de dependência: Pop. até 14 anos + Pop. com 65 anos ou mais / Pop. Total X 100);
- h. Dependência da população total em relação ao número de pessoas que são dependentes de repasse de Bolsa Família (BF) e do INSS (Taxa de dependência de pobres e aposentados: Pop. dependente de BF + Repasses do INSS / Pop. Total X 100);
- i. Capacidade técnica e política do município em atrair investimentos públicos para solucionar problemas estruturais (Percentual de crescimento dos investimentos externos dados: pelo consumo de energia dos cinco anos analisados, e os repasses dos Governos Estado e Federal em obras, habitação e saneamento entre 2007 e 2011);

j. Capacidade de crescimento dos setores fundamentais da economia e do rendimento da população por meio do crescimento do PIB estratificado (agropecuária, industrial, comércio e serviços) municipal e PIB per capita entre 2007-2011 ($\text{Soma do percentual de crescimento nos cinco anos analisados do PIB Municipal} + \text{percentual de crescimento do PIB per capita} / 2$);

k. Investimentos destinados ao setor privado da economia, observando os valores destinados para a Agropecuária + FCO (total) + valor contatado do PRONAF ($\text{Percentual de crescimento no quinquênio analisado do financiamento da Agricultura e da pecuária} + \text{investimento do FCO} + \text{investimentos do PRONAF} / 3$);

l. Crescimento do nível do emprego e a participação de pessoas de nível superior no conjunto da PEA, verificando o crescimento de empregos formais no período de um lustro visualizando o impacto do nível superior na PEA 2010 [$\text{Variação percentual entre o emprego formal} + (\text{pessoas com ensino superior} / \text{Pop. economicamente ativa} \times 100) / 2$].

SISTEMATIZANDO OS INDICADORES DE AUTOGESTÃO E DE CAPACIDADE DE SUSTENTAÇÃO TERRITORIAL

A classificação que será atribuída aos municípios, tem como referência a média dos dados dos municípios do estado do Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, é necessária a sistematização de todos os dados por município para que se tenha a média do estado, e a partir desta média pontua-se de 1 para a pior condição a 3 para a melhor condição.

Índice	Média (%)	Índice	Média (%)
1.0	90	2.1	102
1.1	91	2.2	104
1.2	92	2.3	106
1.3	93	2.4	108
1.4	94	2.5	110
1.5	95	2.6	112
1.6	96	2.7	114
1.7	97	2.8	116
1.8	98	2.9	118
1.9	99	3.0	120
2.0	100	-	-

Tab. 1: Indicador da capacidade de autogestão
Fonte: Oliveira; Martins Jr. (2015).

No caso de quanto maior o número pior a situação do município, pontua-se na sua condição invertida. Para pontuação superior a 2 o intervalo é de dois em dois, para pontuação inferior a 2 o intervalo é de um em um.

Índice	Média (%)	Índice	Média (%)
3.0	80	1.7	103
2.8	82	1.6	104
2.6	84	1.5	105
2.4	86	1.4	106
2.2	88	1.3	107
2.0	100	1.2	108
1.9	101	1.1	109
1.8	102	1.0	110

Tab. 2: Indicador da capacidade de sustentação territorial
Fonte: Oliveira; Martins Jr. (2015).

Indicador da capacidade de autogestão: $(a + b + c + d + e + f)$

6

Indicador da capacidade de sustentação territorial: $(g + h + i + j + k + l)$

6

Cruzando os indicadores de capacidade de autogestão e capacidade de sustentação territorial, é possível classificar os municípios em três categorias:

- **Municípios estáveis** – municípios que apresentam indicadores superiores a 2.0 na autogestão e na sustentação territorial igual;
- **Municípios inconstantes** – municípios que apresentam indicador superior a 2.0 apenas na autogestão ou na sustentação territorial;
- **Municípios instáveis** – municípios que apresentam indicadores inferiores a 2.0 na autogestão e na sustentação territorial igual.

INDICADOR DE ARTICULAÇÃO

Utilizar indicadores de autogestão e de sustentação da base territorial do município é importante, mas não suficiente para aferir a real condição dos municípios em sua centralidade territorial. Nesse sentido Oliveira & Martins Jr. (2015) também apresentam a importância de estudo mais aprofundado a respeito das articulações que cada município estabelece em quatro níveis: interno, com os demais municípios do estado, com outros estados e com o exterior.

Segundo os autores, a boa competitividade territorial é fundamental para uma boa competitividade individual dos municípios, o que dá mais relevância para as articulações como sustentação da inovação e do crescimento virtuoso. Para isso, têm-se três indicadores modalidades de circulação: fluxo de transações comerciais no âmbito regional (estadual), a comercialização (saída e entrada) de produtos para outros estados da Nação e o comércio export-import dos municípios; além, do fluxo de passageiros de e para cada cidade do estado.

A fonte dos dados da pesquisa será a Nota Fiscal Eletrônica, onde será possível detectar o número de operações realizadas entre os municípios e o número de operações realizadas dos municípios com as demais Unidades da Federação. Para o mercado internacional, serão utilizados os dados sobre as importações e importações disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior por Unidade da Federação e por Município, considerando a soma dos valores das operações com exportação e importação.

Da mesma forma que se utilizou a pontuação de 1 para pior situação e 3 para a melhor situação nos indicadores de autogestão e de sustentação territorial, o mesmo vale para o indicador de circulação internacional dos municípios.

Para a circulação internacional, a pontuação considerou o valor base de U\$ 1 milhão/ano do município e a quantidade superior a 10 países, atribuindo 1 para quem não teve operações de export-import ou possuiu circulação inferior ou superior a U\$ 1 milhão/ano mas com menos de 10 países. E, somente para aqueles que tiveram operações de export-import superior a U\$ 1 milhão/ano, estabeleceu-se a pontuação abaixo.

Índice	Países (quantidade)	Índice	Países (quantidade)
1.2	11	2.2	16
1.4	12	2.4	17
1.6	13	2.6	18
1.8	14	2.8	19
2.0	15	3.0	20

Tab. 3: Indicador de Circulação Internacional
Fonte: Oliveira; Martins Jr. (2015).

Para a circulação nacional, a pontuação considerou o número de 100 operações/ano realizada por cada município e a quantidade superior a 10 estados, independentemente do valor transacionado, atribuindo 1 para a circulação com até 10 estados da Federação ou com mais de 10 estados e menos de 100 operações/ano. E, para aqueles com mais de 100 operações/ano foi atribuído a pontuação conforme tab. 4.

Índice	Estados (quantidade)	Índice	Estados (quantidade)
1.2	11	2.2	16
1.4	12	2.4	17
1.6	13	2.6	18
1.8	14	2.8	19
2.0	15	3.0	20

Tab. 4: Indicador de Circulação Nacional
Fonte: Oliveira; Martins Jr. (2015).

Seguindo a metodologia proposta por Oliveira & Martins Jr. (2015), soma-se a pontuação das circulações (estadual, nacional e internacional) e divide-se por três, o que possibilitará um número para cada município, permitindo qualificar a capacidade de articulação dos municípios em:

- a. Baixa: 1 a 1.66 pontos;
- b. Média: 1.67 a 2.33 pontos;
- c. Alta: Superior a 2.34 pontos.

ASSOCIANDO A ESTABILIDADE COM A ARTICULAÇÃO

Com base na capacidade de autogestão e de sustentação territorial, será possível classificar os municípios do estado em três situações:

- **Satisfatória** – Municípios com bom nível de estabilidade administrativa e territorial e com alta ou mediana capacidade de articulação;
- **Incômoda** – Municípios com estabilidade administrativa e territorial mas com baixa capacidade de articulação, ou são inconstantes mas possuem uma articulação mediana, ou ainda aqueles instáveis mas que, por algum bom motivo, possuem uma alta capacidade de articulação;
- **Delicada** – municípios inconstantes com baixa capacidade de articulação e os *instáveis* que não consolidam uma alta articulação.

UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE PONTA PORÃ E CORUMBÁ

De acordo com o senso do IBGE (2010) a estimativa é que em 2015, no município de Ponta Porã, residiam cerca de 86.717 habitantes em uma área de 5.330 km², numa densidade demográfica de aproximadamente 16,1 hab./km², além de estar conurbada com a cidade de Pedro Juan Caballero, município paraguaio que faz fronteira seca. Para o município de Corumbá, fronteira com a Bolívia, a estimativa do IBGE para 2015 foi de uma população de 108.656 habitantes, numa área de 64.962 km², com uma densidade demográfica de apenas 1,6 hab./km². Segundo a publicação de Oliveira; *et. al.* (2011, p. 82) [...] “entende-se a fronteira, em seu sentido material, como uma região cortada pelos limites político-administrativos dos países, mas também como uma construção social simbólica de limite, que remete à perspectiva simultânea de cruzar ou ser barrado.”



Fig. 1: Localização dos municípios de Corumbá e Ponta Porã

As fronteiras brasileiras, bem com as da América Latina, possuem peculiaridades que merecem atenção porque cada uma possui um sentido único. Ainda sobre o estudo levantado, essas regiões “sobressaem-se a composição étnica, o tipo de colonização, a base produtiva, a construção de infraestruturas, entre outros fatores.” (OLIVEIRA; *et. al.* 2011, p. 79).

Ainda ressaltam que “exacerbam-se preconceitos, rivalidades, concorrências desleais, ilicitudes em diversos níveis, ao mesmo tempo que também ocorrem positivities e relações agradáveis – geralmente silenciosas – de convivência e harmonia”, também foi verificado “carências

sociais, exclusão e deterioração ambiental.” (OLIVEIRA; *et. al.* 2011, pp. 79 - 80). É inegável a riqueza cultural presente na fronteira, não só os fluxos, mas também a complexidade das relações. Segundo Raffestin (2005, p.10):

a fronteira vai muito mais além do fato geográfico que ela realmente é, pois ela não é só isso. Para compreendê-la, é preciso retornar à expressão “*regere fines*” que significa traçar em linha reta as fronteira, os limites [...]. Assim uma fronteira não é somente um fato geográfico, mas também é um fato social [...].

No decorrer do estudo “Dinâmica Urbano-Regional” (OLIVEIRA; *et. al.* 2011), as fronteiras de Mato Grosso do Sul estão na região do Arco Central, cujos sistemas produtivos estão majoritariamente ligados às atividades pastoris (pantaneira) e os latifúndios ao entorno da produção da soja. Esta última proposição é reforçada, por exemplo, pelo fato das cidades gêmeas de Ponta Porã (MS) e Pedro Juan Caballero (PY) centralizarem o comércio para abastecer o setor agropecuário reexportando e fornecendo serviços, inserindo-se nas relações capitalistas de produção, circulação e consumo de produtos. (OLIVEIRA; *et. al.*, 2011, p. 88).

Segundo o Ministério da Integração Nacional, em conceito oficializado pelo Diário Oficial da União (2014), as cidades gêmeas significam:

Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Art. 2º Não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes. (BRASIL, 2014, p. 45).

A proximidade e convivência entre municípios fronteiriços propicia uma riqueza muito grande na cultura local, principalmente no que se referem ao sotaque, costumes e culinária. Esta vivência se dá pelo fato das cidades serem articuladas em redes, reflexo da divisão do trabalho e especialização funcional (CORRÊA, 1989). Toda essa interação demanda políticas públicas específicas, e consideradas que em alguns casos, serviços públicos e equipamentos “são demandados pela população habitante dos dois ou três países fronteiriços, conforme a natureza e a qualidade do bem ou serviço ofertado”. (OLIVEIRA; *et. al.*, 2011, p. 91). De acordo com Oliveira (2005), a fronteira é dotada de heterogeneidades onde os fronteiriços “se parecem e criam as condições necessárias para a produção e reprodução de uma localidade específica” (OLIVEIRA, 2005, p. 380). A partir dos pressupostos do estudo de Wong-Gozáles *apud* Oliveira (2005), autor explica a integração *formal* e integração *funcional* a respeito das relações de fronteira estabelecidas cotidianamente, onde a integração formal se respalda, em sua maior parte, na legalidade das relações bilaterais. A integração funcional está relacionada as atividades que não estão ligadas aos acordos jurídicos. Oliveira (2005) acrescenta que:

a maioria absoluta das manifestações funcionais é sustentada pelo circuito inferior da economia; trata-se de uma parte da economia pouco moderna “...que compreende a pequena produção manufatureira, frequentemente artesanal, o pequeno comércio de uma multiplicidade de serviços de toda espécie”. (OLIVEIRA, 2005, p. 383).

No campo da dinâmica da fronteira, quando as atividades econômicas e sociais formais estão ausentes ou pouco presentes, há “facilidades” para que se desenvolvam o que o autor chama de “atividades malévolas”, como o narcotráfico e contrabando, faz com que ameace ou viole, nos dizeres do autor, “a salubridade das conquistas e dos vínculos de integração existentes na fronteira”. (OLIVEIRA, 2005, p. 284). Em análise da integração funcional e a integração formal, a fronteira se torna um campo de estudo de tipologias como: Fronteira morta – com baixa integração *formal* e baixa integração *funcional*, que significa território onde os administradores públicos, empresas e demais entidades não têm relação ou não possuem interesse de relação com o país vizinho; Território perigoso – possui baixa integração *formal* com alta integração *funcional*, o autor ainda destaca que o perigo se encontra no abuso da informalidade, onde sua prática tende, em certos casos, a tanger a ilegalidade e naturalmente as atividades formais tendem a reprimidas nesse território; Fronteiras vivas - elas têm alta integração *formal* e também alta integração *funcional*. Este tipo de fronteira possui peculiaridades no sentido de ter uma complexa estrutura social. “Os habitantes desses espaços não se sentiram constrangidos em trocar relações, pelo fato de serem componentes de nações distintas”; Fronteira burocrática - possui alta integração *formal* e com baixa integração *funcional* onde há integração dos agentes públicos e privados.

Para Oliveira (2005, p. 389), a fronteira “é mais porosa e permeável do que outras partes dos territórios nacionais: não podemos considerar que posição destes diferentes tipos de situações sejam estáticas.”. Para o autor, a cidade de Ponta Porã é um território de fronteira viva, porque formam uma “conurbação vibrante”, com mais de 120 mil pessoas na região urbana das duas cidades em complementaridade comercial. É através da economia *formal* que se sustenta a relação entre as cidades gêmeas de Ponta Porã (MS) e Pedro Juan Caballero (PY), isso faz com que haja limites à desordem institucional e ao comportamento da população, ainda que exista a prática de ilegalidades.

Os municípios de Ponta Porã (fronteira com o Paraguai) e Corumbá (fronteira com a Bolívia), possuem inter-relações através dos valores da circulação de fluxos de capital, serviços e pessoas, sejam em escala regional, nacional ou internacional. Para dispor de uma rica base de dados, este trabalho analisou elementos da dinâmica econômica, passíveis de serem identificados pelos fluxos de entrada e saída de valores monetários dos municípios, demonstrando a interação econômica intraurbana e interurbana. A partir da base de dados, constata-se a centralidade urbano-regional de uma cidade polo, que é materializada nas relações econômicas, o que ressalta o sentido de Micropolo Geográfico de Ligação.

Dos oito municípios do estado com que o município de Corumbá mais estabeleceu relações comerciais possível de mensurar via notas fiscais eletrônicas, apenas dois fazem fronteira com o município, no caso: Ladário e Aquidauana, os demais estão dispersos em diversas partes do território Sul-Mato-Grossense, como: Anastácio, Campo Grande, Dourados, Ponta Porã, Ribas do Rio Pardo e Três Lagoas, indicando que não é a proximidade geográfica que garante um processo de regionalização contínuo e que as ligações econômicas possibilitam uma dinâmica com conexões regionais capazes de possibilitar, a esse município, um papel de destaque na dinâmica econômica do regional.

Já dos oito municípios que mais estabeleceram relações comerciais com o município de Ponta Porã, apenas dois não são municípios circunvizinhos: Amambai e Campo Grande, os outros seis municípios fazem fronteira com Ponta Porã: Aral Moreira, Antonio João, Bela Vista, Dourados, Laguna Carapã e Maracajú.

Ao sistematizarmos os dados dos indicadores de autogestão e de capacidade de sustentação territorial, foi possível aferir que ambos municípios fronteiriços apresentam estabilidade em sua capacidade de autogestão, com destaque para o município de Ponta Porã que apresentou índice 31% acima da média de todos os municípios do estado do Mato Grosso do Sul. Já no quesito sustentação territorial, os dois municípios apresentaram índices abaixo da referência de 2,0, o que seria classificado como estável. Com base na média entre capacidade de autogestão e de sustentação territorial, Ponta Porã e Corumbá enquadram-se como municípios inconstantes.

Com base nos dados de exportação/ importação; na circulação de mercadorias dentro do estado e com os demais estados da federação brasileira, os municípios de Ponta Porã e Corumbá podem ser classificados com alta capacidade de articulação, o que nos possibilita classificá-los como municípios com estabilidade administrativa e com alta capacidade de articulação, mas com baixa capacidade de gestão territorial.

CONSIDERAÇÕES

É necessário repensar o local e a região e suas articulações para além de seu marco institucional. Embora a região, com fins político-administrativos, seja reconhecida por lei, os processos que envolvem as articulações e as interações urbano-regional não se criam. Eles se consolidam pelas dinâmicas e articulações promovidas por relações horizontais, não necessariamente hierárquicas, que propiciam condições de complementaridade e cooperação.

Diante do avanço da divisão técnica e territorial do trabalho e das repercussões diferenciadas que elas assumem nas diferentes porções do país, os subespaços encontram-se articulados com dimensões e intensidades diferenciadas. Assim, para além dos grandes centros econômicos, uma leitura a partir do micropolo geográfico de ligação permite compreender a complexidade das interações presentes em áreas que não possuem expressiva visibilidade em escala nacional, mas que possui destaque em nível local.

Por meio dos indicadores da capacidade de autogestão; capacidade de sustentação da base territorial e; capacidade de articulação regional, nacional e internacional dos municípios de Corumbá e Ponta Porã, é possível uma análise comparativa desses municípios com outros municípios do Mato Grosso do Sul e com demais estados da Unidade Federativa, além de propor mecanismos de aumento da eficiência econômica dos centros urbanos, por meio do uso de estratégias e vantagens comparativas que possam beneficiar esses centros em função das articulações geográficas que essas cidades estabelecem com os demais centros urbanos, observando, para isto, suas posições estratégicas, o que contribuirá para a compreensão da formação de novos centros e seu papel na geografia econômica e regional do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRAIS, Tadeu Alencar. **A cidade e a região/a cidade-região**: reconhecer processos, construir políticas. Cadernos Metrôpoles. Nº. 20, 2008, pp. 81-89.

BRADFORD, M. G.; KENT, W. A. **Human Geography**: Theories and their application. Oxford, 1977.

BRASIL. **Diário Oficial da União**. Portaria 125, de 21 de março de 2014. Brasília, 24 mar. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014&captchafield=firstAccess>> Acesso em: 04 nov. 2015.

CONTEL, Fabio Betioli. Os conceitos de região e regionalização: aspectos de sua evolução e possíveis usos para a regionalização. **Saúde e Sociedade**. Vº. 24, nº. 2. São Paulo, abr./jun., 2015, pp.447-460.

CORRÊA, R. L. **A Rede Urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

GARCIA, Ricardo A.; LESMO, Mauro Borges. **As áreas de influência dos pólos econômicos brasileiros**: uma comparação entre dois modelos de regionalização. Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Apep, 2006. Disponível em:

<http://www.abep.org.br/?q=publicacoes/anais>. Acesso em: 24/09/2015.

GETIS, Arthur; GETIS, Judith. **Christaller's Central Place Theory**. UFRÁSIO, Mario Antônio. (trad.) *The Journal of Geography*. Vº. 65, nº. 5, 1996, pp. 220-226.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; *et. al.* **Geografia**: conceitos e temas. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, pp. 59-60.

HAESBAERT, Rogério. **Regional – global**: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.

IBGE. **IBGE Cidades**. Informações sobre os municípios brasileiros. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 27/09/2015.

_____. **REGIC - Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 2003.

LESMO, Maurício Borges. **Estado e Capital: um estudo sobre a dinâmica centro X periferia**. 1988. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 687p.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra**: o caso do Brasil. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20358.pdf>. Acesso em: 24/09/2015.

OLIVEIRA, Tito C. M. de; MARTINS JR., Carlos. **Estabilidade e articulação dos municípios do Mato Grosso do Sul** – proposições para uma sugestão metodológica. 2015 (no prelo).

OLIVEIRA, T. C. M. de; HIGA, T. C. C. de S.; PAIXÃO, R. O.; MOURA, R; CARDOSO, N. A. Cidades de fronteiras e a rede urbana. In: PEREIRA, R. H. M; FURTADO, B. A. (org.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: IPEA, 2011.

OLIVEIRA, T. C. M. de. Tipologia das relações fronteiriças: Elementos para o debate teórico-práticos. In: OLIVEIRA, T. C. M. de. (org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Ed. UFMS. Campo Grande, 2005, pp. 377 - 408.

RAFFESTIN, C. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, T C. M. de (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS, 2005, pp. 09-15.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5ª. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SCOTT, A.; *et. al.* Cidades-regiões globais. **Espaço & Debates**, nº. 41. São Paulo: Núcleo de estudos regionais e urbanos, 2001.

Sistema FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: Disponível em <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 29/09/2015.

DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL DO CENTRO-OESTE BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2011 A 2015¹

SILVA, Walter Guedes da

(Universidade Estadual do Mato do Sul, guedes@uems.br)²

ABRITA, Mateus Boldrine

(Universidade Estadual do Mato do Sul, mateusabrita@hotmail.com)

[dx.doi.org/10.17127/qcfd/2016.14](https://doi.org/10.17127/qcfd/2016.14)

Palavras-chave: “Sudeco”, “desenvolvimento”, “fronteira”, “Centro-Oeste”.

Objetivos da apresentação

Discutir a atuação da Segunda Sudeco no desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Centro-Oeste, uma região composta por 72 municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com aproximadamente 1.565.083 habitantes.

Resumo

Criada em 2009 mas Regulamentada em 2011, a Segunda Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), vinculada ao Ministério da Integração Nacional, foi criada para conduzir a região Centro-Oeste do Brasil a um modelo de desenvolvimento que gere inclusão social e erradicação da miséria absoluta. Para isso, a Sudeco utilizou o modelo de regionalização proposto pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que definiu três áreas prioritárias de ação do Governo: Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, Mesorregião de Águas Emendadas e Faixa de Fronteira. O objetivo desse trabalho é discutir a atuação da Segunda Sudeco no desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Centro-Oeste, uma região composta por 72 municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com aproximadamente 1.565.083 habitantes. Os procedimentos adotados consistiram no levantamento bibliográfico de textos, documentos da Superintendência, estudo de Políticas, Planos e Programas dos governos, dados de órgãos públicos e *sites* especializados.

¹ A participação do pesquisador no evento foi financiada pelo edital Fundect/UEMS Nº 25/2015 de apoio a graduação e a pós-graduação na UEMS, por meio do plano de articulação para o desenvolvimento das atividades de pesquisa e formação do Programa de Pós- Graduação, Mestrado Profissional em Educação.

² Possui licenciatura e bacharelado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1997), mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (2002) e doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (2011). Atualmente é professor e Coordenador do Curso de Geografia, Licenciatura, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul da Unidade Universitária de Campo Grande, e professor do Programa de pós-graduação – *Stricto Sensu* – Mestrado Profissional em Educação pela mesma Universidade.

INTRODUÇÃO

No final dos anos 60 e início dos anos 70 do século 20, o Centro-Oeste (CO) do Brasil passou por um processo de consolidação de seu papel como região agroexportadora de produtos agropecuários e minerais e consumidora de produtos industriais. Tal consolidação teve respaldo nos ideais do governo militar, representados no discurso desenvolvimentista e de integração nacional. Foi nesse contexto de desenvolvimento e integração nacional que o sul do estado de Mato Grosso - Brasil, foi desmembrado da parte norte e, em 1977, criou-se o estado de Mato Grosso do Sul.

O novo estado foi “gestado” num contexto político que objetivava integrar o sul de Mato Grosso à economia nacional, como estado agroexportador de *commodities* e consumidor de produtos industriais, fazendo que Mato Grosso do Sul já “nascesse” integrado ao novo sistema produtivo representado pelas modernas lavouras de grãos, pela carne bovina e por minérios.

A concentração de riquezas no estado de Mato Grosso do Sul abriu mais oportunidades de reprodução do capital nacional e estrangeiro, acentuando seu papel na divisão regional do trabalho, o que foi possível graças à atuação do Estado brasileiro que, dentre outras estratégias, criou a Sudeco, órgão vinculado ao Ministério do Interior, que teve, como objetivo, integrar o CO à dinâmica produtiva nacional.

O grande desafio que se impõe a região Centro-Oeste é promover uma mudança estrutural produtiva no sentido de promover os setores e produtos com elevados conteúdos tecnológicos, alta elasticidade-renda da demanda interna e externa, com retornos crescentes de escala, com *feedbacks* positivo na economia, ganhos de produtividade e crescimento, formando um círculo virtuoso de desenvolvimento.

Tendo como ponto de partida que para ocorrer desenvolvimento econômico é necessário uma mudança estrutural produtiva, acompanhada de incentivo de produtos e setores com conteúdos tecnológicos mais elevados alinhada às revoluções tecnológicas, o objetivo desse texto é discutir a atuação da Segunda Sudeco no desenvolvimento da Faixa de Fronteira da região Centro-Oeste do Brasil, buscando elementos de análise para que se possa compreender se esse novo modelo de desenvolvimento proposto pela Sudeco, foi e será capaz de promover o desenvolvimento da região.

Para tal, o trabalho está dividido em sete partes, além desta introdução. Primeiro apresenta-se uma breve abordagem da importância da tecnologia para o desenvolvimento econômico e mudança estrutural produtiva; depois é feito um resgate histórico da criação da Primeira Sudeco em 1967; em seguida é analisada a criação da Segunda Sudeco em 2009 e a nova concepção de desenvolvimento regional; após, é discutido o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste como mecanismo de viabilização das ações da Superintendência; depois, é analisada a atuação da Sudeco na região da Faixa de Fronteira do Centro-Oeste; por fim, são apresentadas as considerações.

A IMPORTÂNCIA DA TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MUDANÇA ESTRUTURAL PRODUTIVA

Schumpeter (1911) observa que o sistema capitalista apresenta, em sua própria natureza, uma forma ou método de mudanças econômicas que nunca pode estar estacionário. Tal característica evolutiva do processo capitalista não se deve, meramente, ao fato da vida econômica acontecer num ambiente social que muda. Tampouco se deve a um aumento quase automático da população e do capital. O impulso fundamental que inicia e mantém o movimento da máquina capitalista decorre dos novos bens de consumo, métodos de produção ou transporte, novos mercados, novas formas de organização industrial. Nesse cenário, as inovações tecnológicas ganham um destaque especial.

Uma mudança qualitativa de transformação da estrutura produtiva de determinada região, pode estar estreitamente relacionada com o desenvolvimento econômico deste local. Schumpeter (1911), através de sua análise de destruição criadora, demonstra a importância fundamental da mudança tecnológica no processo de desenvolvimento de uma economia capitalista. Assim, orientar a economia para setores que geram externalidades e efeito de transbordamentos positivo, empregos de alta qualidade e que elevam a produtividade, são elementos fundamentais para que ocorra o desenvolvimento econômico.

Trabalhos de Dosi (1988) e de Dosi, Pavitt e Soete (1990) delimitaram os conceitos de eficiências dinâmicas e estáticas em que pese a diferenciação na alocação de recursos produtivos de cada tipo de eficiência. A eficiência estática alocativa ou ricardiana considera que a estrutura produtiva deve ser orientada para setores e produtos que possuem vantagens comparativas de custo, dadas as dotações de fatores em relação ao comércio internacional. Esse enfoque é dito estático pois não incorpora a alteração do processo ao longo do tempo, assim, determinado país ou região, será sempre fadado a produzir determinado produto específico e ficar restrito a este setor.

Já a eficiência dinâmica considera que o próprio processo produtivo pode ter efeitos positivos de produtividade e crescimento no tempo, também, orientam sua estrutura produtiva dinamicamente para os setores com maiores conteúdos tecnológicos e com maior elasticidade-renda da demanda interna e externa, isso porque considera que estes setores e produtos vivem em constante transformação e a estrutura produtiva, por consequência, também apresentará uma eficiência dinâmica no tempo. Ainda de acordo com os autores supracitados, esta eficiência dinâmica pode ter o critério keynesiano e o critério schumpeteriano.

Quando uma economia orienta sua estrutura produtiva para setores e produtos com possibilidade de possuírem maiores elasticidades-renda da demanda interna e externa, alcançado efeitos positivos de produtividade, produção, emprego e eliminando possíveis restrições oriundas do balanço de pagamentos, diz-se que está no padrão de eficiência keynesiana. Quando uma economia orienta sua estrutura produtiva para setores mais inovativos, que possuem elevados conteúdos tecnológicos e que apresentam elevados níveis de produtividade, retornos crescentes e externalidades positivas, fala-se em padrão de eficiência schumpeteriana. De acordo com a Cepal (2012), as

eficiências dinâmicas keynesiana e schumpeteriana tendem a apresentar proximidades, pois os produtos e setores que possuem maior elasticidade-renda da demanda interna e externa, geralmente também apresentam características inovadoras com alto conteúdo tecnológico.

Desse modo, o grande desafio que se impõe a região Centro-Oeste, é promover uma mudança estrutural produtiva no sentido de diminuir relativamente a dependência de setores ou produtos com eficiência alocativa que são estáticos, sem retornos crescentes de escala, com baixa perspectiva de elasticidade-renda da demanda interna e externa, baixo conteúdo inovativo e tecnológico e elevar a produção nos setores e produtos com elevado conteúdo tecnológico, alta elasticidade-renda da demanda interna e externa, com retornos crescentes de escala, com *feedbacks* positivo na economia e ganhos de produtividade e crescimento, formando um círculo virtuoso de desenvolvimento.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DA PRIMEIRA SUDECO (1967-1990)

Criada pela Lei Nº. 5.365 de 01 de dezembro de 1967, na gestão Costa e Silva (1967-1969), a Primeira Sudeco priorizou recursos que viabilizassem a circulação da produção agrícola e o consumo de produtos industriais. Sua criação contribuiu para que o Centro-Oeste, composto pelos estados de Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS) e pelo Distrito Federal (DF), recebesse o fluxo de migrantes, principalmente aqueles oriundos do Nordeste, e para a expansão da fronteira agrícola do país.

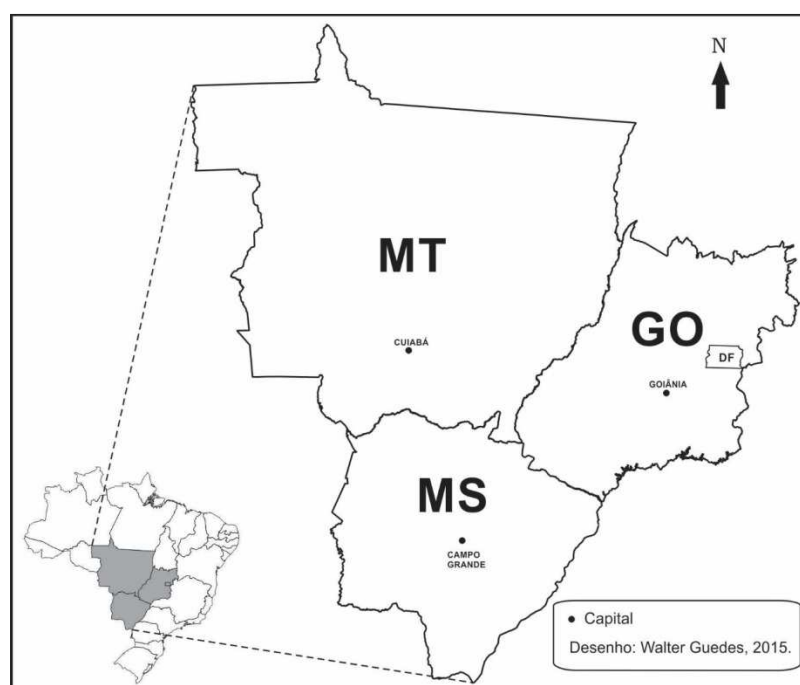


Fig. 1: Região Centro-Oeste brasileira
Fonte: IBGE, 2015.

Em 1967, o Ministro do Interior, General Affonso Lima, deixou claros os propósitos da Sudeco para a expansão da fronteira agrícola do país, cabendo a esse órgão o “relevante papel na integração do centro-oeste, como instrumento positivo para o deslocamento das fronteiras econômicas do país que devem coincidir com as linhas demarcatórias da soberania política nacional.” (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1968, p. 24).

O CO era um espaço de transição entre o capitalismo já consolidado do Sudeste e a emergente fronteira de recursos da Amazônia. O discurso oficial do Governo de “soberania nacional” e “desenvolvimento harmônico”, serviram para escamotear os reais interesses de o governo militar que estava aos interesses do capital industrial e de grupos vinculados as multinacionais. Segundo Cavalcanti; Barreira (2011, p. 181), esses grupos tinham claros propósitos de aumentar a dependência das atividades agrícolas para com os produtos industriais, como fertilizantes e adubos, reivindicando, do setor público, “ações governamentais que promovessem a expansão da fronteira agrícola, nos moldes da moderna agropecuária, justificando tais medidas como a única opção para acabar com a fome no mundo.”

A partir de 1971, a Sudeco implantou Planos e Programas de Desenvolvimento e Integração do CO à economia nacional, com claros propósitos em criar condições necessárias para a reprodução do capital que se daria, principalmente, pelas atividades agrícolas. Com o propósito de ampliar o mercado nacional sustentado na expansão da fronteira agrícola do país para os chamados vazios demográficos, o governo federal criou o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com vigência entre o período de 1971 a 1974, que, entre outros objetivos, visava interligar o CO aos centros consumidores e fornecedores de produtos industrializados.

O II PND (1975-1979) teve como meta aumentar a produção de gêneros alimentícios para a exportação, que se daria pela ampliação das relações do campo com o capital agroindustrial, fazendo com que a agricultura assumisse um caráter mais empresarial. Essa foi uma das estratégias do governo para equilibrar a balança comercial em época de elevação do valor do combustível devido à crise do petróleo de 1973, além de criar condições para a substituição de importação em setores estratégicos como fertilizantes e equipamentos agrícolas.

O II PND reafirmou o papel do CO como região produtora de produtos agropecuários para exportação e como região receptora de correntes migratórias. Isso significa, na visão do Ministério do Interior (1974, p. 33), “efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados.”

A ideologia de um desenvolvimento pautado em atividades econômicas como soja, pecuária e mineração, que atendiam mais aos interesses do capital monopolístico do que da sociedade, não coadunava com os anseios da sociedade que, durante o mandato do General João Figueiredo (1979-1985), último presidente do regime militar, manifestava seu anseio por um regime democrático e descentralizado.

Para superar as adversidades políticas e econômicas do país, foi criado o III PND (1980-1985) que, na busca de dar respostas à sociedade, adotou termos e conceitos que eram bem vistos por muitos grupos sociais, como: democracia, direitos humanos, reforma agrária, descentralização e desenvolvimento sustentável. Apesar do III PND inserir, em seu discurso, temas tão almejados pela sociedade, a essência ainda era um desenvolvimento via especialização produtiva, mais especificamente, em produtos de exportação. Mudou-se a forma, mas o conteúdo continuou o mesmo.

Quando o III PND foi criado, o contexto econômico do país não era dos mais favoráveis, pois a falta de recursos inviabilizou muitos projetos. O modelo de planejamento centralizador adotado pelos I e II PND's, que concentrou recursos em áreas e setores específicos, mostrou-se pouco eficiente. A Sudeco passava por um processo de esvaziamento institucional e por questionamentos quanto a sua eficiência e necessidade de existência.

A Primeira Sudeco priorizou investimentos em infraestrutura que permitiram a produção e o escoamento agrícola, mas foi o setor de energia que mais recebeu recursos da Superintendência. Os discursos da Primeira Sudeco para diminuir as disparidades regionais, gerar empregos e riqueza, combater a pobreza e desenvolver o CO de forma sustentável, temas que entraram no discurso da Superintendência com a redemocratização do país a partir de 1985, serviram para escamotear os reais interesses do governo, que criou uma instituição a serviço do capital orientada para o(a): avanço da fronteira econômica do país, ocupação e exploração da Amazônia, promoção de grandes fazendas como polos agropecuários e minerais, ocupação econômica das áreas de fronteira, zoneamento de atividades econômicas e de reservas indígenas e aumento da produção agrícola para o consumo e para as agroindústrias (SILVA, 2002, p. 56).

Alguns aspectos contribuíram para que a Sudeco entrasse em crise, principalmente a partir de meados dos anos 80, como: falta de autonomia financeira da Superintendência, escassez de recursos, aumento da inflação, crise do modelo de desenvolvimento e planejamento, incapacidade da Superintendência em responder aos anseios do capital industrial, fortalecimento das discussões em torno dos direitos humanos e do meio ambiente, sem contar o próprio processo de redemocratização do país que não comungava com o modelo de desenvolvimento adotado pela Superintendência, que culminou em sua extinção, em 1990, já no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992).

A SEGUNDA SUDECO E A NOVA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Criada pela Lei Complementar nº. 129, de 8 de janeiro de 2009, mas regulamentada pelo Decreto Presidencial nº 7.471, de 4 de maio de 2011, a Segunda Sudeco, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, foi criada para “seguir um novo caminho: o de pensar desenvolvimento com inclusão social e produtiva e, assim, participar ativamente da meta do Governo Federal de erradicar a

miséria absoluta³ no país. ” (SUDECO, 2015). O inciso I, do Decreto nº. 7.471, que sancionou a recriação da Sudeco, relata que à Superintendência compete “definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável da Região Centro-Oeste.” (BRASIL, 2011, p. 10).

Diferente do que ocorrera com a Primeira Sudeco, até porque o contexto sociopolítico e econômico era distinto, a Segunda Sudeco dá ênfase a temas como desenvolvimento sustentável, preservação e recuperação ambiental, zoneamento ecológico econômico, Arranjos Produtivos Locais (APL), desenvolvimento sociocultural, agricultura familiar, reforma agrária, economia solidária, ordenamento e gestão do território, entre outros, cabendo à Segunda Sudeco a difícil tarefa de “erradicação da miséria na região Centro-Oeste.” (SUDECO, 2015).

Todos esses temas estão alinhados com a teoria do desenvolvimento sustentável, como nova forma de desenvolvimento regional que atenda aos anseios da sociedade atual sem prejuízo às gerações futuras, com uso racional dos recursos naturais, geração de emprego e renda e eficiência econômica, tendo, no Estado, o importante e indispensável agente viabilizador dessa nova concepção de desenvolvimento. Para Buarque (2001, p. 5): “Desenvolvimento sustentável é o processo que leva a uma ampliação da área de intersecção dos três círculos, refletindo grau crescente de compatibilização das três dimensões: maior equidade, mais conservação ambiental e maior racionalidade econômica.”

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO 2007-2020) foi elaborado como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e da iniciativa do Estado em reconstruir a Sudeco. O Plano adotou, como conceito de desenvolvimento regional sustentável, o “processo de mudança que articula o aumento da competitividade da economia, a elevação da qualidade de vida da população e a conservação ambiental.” (PEDCO, 2007, pp. 10-11). Para isso, propôs seis vetores estratégicos de desenvolvimento regional “que explicitam as grandes escolhas e pilares básicos ao estruturar as iniciativas e ações que promovem as mudanças necessárias no Centro-Oeste”, que serão operacionalizados via programas e projetos (PEDCO, 2007, p. 150).

VETOR	PROGRAMAS	PROJETOS
Democratização e Melhoria da Gestão Pública	Melhoria da gestão pública	Fortalecimento da capacidade de gestão
		Qualificação dos recursos humanos
		Parceria e descentralização administrativa
	Fortalecimento da organização da sociedade e da participação social	Aumento da organização da sociedade
Gestão Ambiental e Recuperação do Meio Ambiente	Gestão integrada de recursos hídricos	Ampliação dos espaços de participação e representação
		Montagem de um sistema de prevenção e controle da poluição da água
		Revitalização, conservação e recuperação dos lagos e rios, das matas ciliares e nascentes
		Definição de parâmetros de sustentabilidade para as

³ De acordo com o *Expert Group on Poverty Statistics* (2006), a pobreza absoluta é calculada com a referência do custo da compra de uma cesta de itens essenciais que possibilitem uma pessoa alcançar o patamar absoluto mínimo de satisfação de certas necessidades básicas.

		hidrovias adequando o modal hidroviário ao meio ambiente
		Definição de capacidade de suporte local das bacias para orientar os padrões de utilização das áreas de bacia, vetando interferências que alteram a dinâmica do regime hídrico
		Proteção das zonas de carga e recarga do Aquífero Guarani
	Reestruturação e fortalecimento da gestão ambiental	Definição de instrumentos e mecanismos de gestão e controle do meio ambiente
		Implementação de normas e procedimentos operacionais de controle ambiental
		Estruturação e fortalecimento dos organismos de gestão ambiental federal, estaduais e municipais
	Valorização e conservação do meio ambiente	Estímulo e orientação para uso econômico sustentável da biodiversidade regional
		Manejo sustentável das florestas
		Implementação de corredores ecológicos
		Regularização fundiária das Unidades de Conservação
Melhoria da Educação e Fortalecimento do Sistema de P&D	Desenvolvimento e melhoria da educação	Melhoria da educação básica
		Ampliação da educação superior
		Formação e qualificação profissional
		Combate ao analfabetismo
	Inovação, desenvolvimento e difusão de tecnologia	Criação e qualificação de centros de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias
		Implementação de pesquisa e o desenvolvimento tecnológico para geração de processos produtivos
		Montagem de sistema de metrologia, transferência e difusão de tecnologia para o sistema produtivo, com destaque para pequena e média empresa
		Fortalecimento e integração dos sistemas estaduais de C&T
Ampliação da Infraestrutura Social e Urbana	Ampliação e melhoria da infraestrutura social	Fortalecimento do sistema de saúde regional
		Ampliação do saneamento básico
		Incentivo a práticas de lazer com a criação de parques, praças, ciclovias, centros poliesportivos, teatros, etc.
	Valorização da diversidade cultural e construção da identidade cultural	Fortalecimento da cultura regional
		Respeito e defesa dos direitos dos povos indígenas
	Cidadania e segurança pública	Aumento da segurança pública
		Combate à discriminação social e inclusão social
	Formação de rede urbana regional	Distribuição dos investimentos e ofertas de serviços sociais urbanos
		Integração da rede de cidades regional ao sistema nacional de cidades
		Melhoria da gestão urbana e municipal
Ampliação da Infraestrutura Econômica e Logística	Ampliação e recuperação do sistema de transporte	Recuperação, ampliação, duplicação, pavimentação e melhoria da malha Rodoviária
		Ampliação da rede de ferrovias e operacionalização do sistema
		Complementação e organização das hidrovias
		Ampliação e melhoria do sistema de aeroportos da Região
		Implantação de plataformas logísticas multimodais
	Distribuição e diversificação da oferta de energia	Ampliação da rede de transmissão de energia elétrica
		Intensificação e adensamento da eletrificação rural
		Ampliação de gasoduto atendendo ao Norte de MS, Sul do MT, Goiás e DF

Diversificação e Adensamento das Cadeias Produtivas	Ampliação da telecomunicação	Diversificação da matriz energética
		Aumento da rede de telefonia celular
		Difusão da internet e incentivo à criação de provedores nos municípios e comunidades
	Fortalecimento da agropecuária	Fortalecimento dos sistemas de defesas sanitárias animal e vegetal, abrangendo os países fronteiriços
		Criação de certificação de produtos ecologicamente corretos (selo verde)
		Estímulo à melhoria tecnológica e aumento da produtividade e da qualidade da Agropecuária
		Implantação de sistemas agroflorestais em pequenos e médios estabelecimentos rurais
		Projetos de perímetros de irrigação
	Regularização fundiária e fortalecimento da agricultura familiar	Regularização fundiária dotando a região de pequenas e médias propriedades rurais
		Promoção da agricultura familiar e da pequena agroindústria familiar
		Estímulo à produção orgânica
	Desenvolvimento do turismo e do ecoturismo	Criação de infraestrutura de turismo
		Ampliação e melhoria dos serviços de apoio ao turismo
		Capacitação e qualificação da mão-de-obra turística
		Criação e promoção de roteiros turísticos integrados
	Formação de parque industrial e de serviços avançados	Formação de uma capacidade produtiva de produtos industriais com base na biodiversidade regional
		Criação de um polo químico industrial de alta tecnologia
		Implantação de indústrias de bens de consumo para a demanda regional
		Fortalecimento da indústria extrativa mineral e da mineração-metalurgia
		Ampliação da indústria da construção civil
		Instalação de áreas industriais nos estados da Região
		Ampliação dos serviços avançados (tecnologia, sistemas de inteligência e logística, setor médico-hospitalar, serviços educacionais, etc.)
	Adensamento das cadeias produtivas	Beneficiamento e industrialização das cadeias produtivas dos grãos
		Beneficiamento e industrialização da cadeia produtiva da pecuária de corte
		Encadeamento da cadeia do algodão com implantação de tecelagens e indústria de confecções
		Encadeamento da produção florestal-madeireira para usos múltiplos
		Implantação de unidades industriais para a produção de matérias primas e insumos da agropecuária
		Dinamização dos Arranjos Produtivos Locais, para estimular as economias de base local
	Projetos de crédito de carbono	Reflorestamento de áreas degradadas para venda de crédito de carbono
		Tratamento de efluentes e resíduos sólidos dos centros urbanos com processamento na forma de aterros sanitários
		Processamento e tratamento dos efluentes da suinocultura

Quadro 1: Vetor, Programas e Projetos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)

Fonte dos dados: Adaptado do PEDCO (2007, pp. 158-179).

Com discurso de desenvolvimento que visam igualdade social, diminuição da miséria, respeito à diversidade étnico-cultural e ao meio ambiente, a Segunda Sudeco assume uma postura diferente de sua antecessora. Pelo quadro 1, é possível observar como os projetos do PEDCO evidenciam, a princípio, a preocupação da Segunda Sudeco com temas relacionados ao desenvolvimento sustentável. O termo Desenvolvimento Regional Sustentável, tão apregoado e difundido nos discursos e nos Planos e Programas estaduais de desenvolvimento regional, está longe de ser a garantia de que haja uma interface entre sustentabilidade e desenvolvimento regional, seja no campo social, ambiental e até mesmo econômico.

Durante décadas, as Políticas, Planos e Programas de desenvolvimento regional foram concebidos numa visão economicista de cima para baixo, sem a participação e o real envolvimento da sociedade, se bem que essa ainda é uma realidade muito presente nos dias atuais. A partir da última década do século 20, as críticas a essa visão desenvolvimentista tomam corpo e voz em muitos segmentos da sociedade, que buscam um novo estilo de desenvolvimento capaz de valorizar as dimensões socioambiental e econômica. Segundo Fagundes & Zorzella (2012, p. 173):

O novo olhar sobre os conceitos de desenvolvimento é uma mudança nas referências teóricas as quais traziam uma abordagem estruturalista e economicista. As referências baseadas em contextos macroeconômicos de intervenção do Estado são gradativamente substituídas por uma referência com base no ator ou no agente de promoção do desenvolvimento. Trata-se de um processo endogenamente construído, baseado nas condições e recursos locais orientados de baixo para cima.

A proposta de um desenvolvimento regional sustentável representa, em sua essência, mudança no paradigma de desenvolvimento praticado até então, mas que não se define, no dizer de Silva (2002, p. 76) “[...] na formulação de ideias e princípios que pregam a equidade social, ambiental e econômica, mas que consiste em mudanças comportamentais, e isto transcende formulações teóricas.” Nem sempre a mudança no discurso é acompanhada de práticas transformadoras.

FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)

O FCO foi criado pela Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal, com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região [...], mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.” Já o FDCO foi criado pela Lei Complementar n.º 129, de 08 de janeiro de 2009, cuja gestão compete à Sudeco, e tem como finalidade, “assegurar recursos para a implantação de projetos de desenvolvimento e a realização de investimentos em infraestrutura, ações e serviços públicos considerados prioritários no Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste.” Embora criado em 2009, o FDCO só foi Regulamentado em 2013, quando se inicia sua operacionalização, sendo esse o instrumento de ação da Sudeco.

Mesmo só tendo orçamento próprio em 2012, a Sudeco pagou R\$15.609.861,91 (quinze milhões, seiscentos e nove mil, oitocentos e sessenta e um reais, noventa e um centavos) de restos a pagar dos anos de 2010 e 2011. (SUDECO, 2014, p. 46). No período de 2012 a 2015, foram previstos a geração de 20.000 postos de trabalho nos Arranjos Produtivos Locais para a Faixa de Fronteira, até o ano de 2013 foram realizados 3.180 postos de trabalho nessa Região, o que corresponde a 16% da meta. A Superintendência ainda não disponibilizou o Relatório de Gestão de 2014, todavia, o quadro 2 apresenta um resumo dos instrumentos celebrados pela Sudeco no período de 2011 até 2014.

Modalidade	Montantes Repassados em cada Exercício, Independente do ano de celebração do instrumento (em R\$ 1,00)			
Período	2011	2012	2013	2014
Convênio	29.572.957,00	46.620.014,00	52.973.231,00	33.161.558,73
Contrato de Repasse	-	-	-	-
Termo de Cooperação	348.895,67	12.343.830,00	8.449.603,00	310.000,00
Termo de Compromisso	-	-	-	-
Totais	29.921.852,67	58.963.844,00	61.422.834,00	33.471.558,73

Tab. 1: Resumo dos instrumentos celebrados pela Sudeco (2011, 2012, 2013 e 2014).

Fonte dos dados: Adaptado do Relatório de Gestão de 2013 e 2014.

Os valores dos montantes repassados mais que dobraram no período de 2011 até 2013, isso demonstra a importância orçamental dada para a superintendência no período recente. O aumento orçamentário foi acompanhado de dificuldades de controles internos e de monitoramento, como pode ser observado no Relatório de Gestão da própria Sudeco (2014, p. 166):

A entidade ainda carece de controles internos e existem deficiências em seus processos de trabalho, pela ausência de rotinas devidamente formalizadas, e de atividades de monitoramento para garantir que os eventuais desvios de rumos nos controles instituídos, sejam tempestivamente identificados e corrigidos, incluindo a ausência de indicadores de desempenho com ferramentas úteis nesse processo.

O ano de 2013 foi de organização interna, com realização de concurso público pela entidade e de criação de base para que a Sudeco se estruturasse como autarquia de desenvolvimento regional, “questões como a falta de séries históricas, indicadores de desempenho e de qualidade em fase de aperfeiçoamento, [...] criam um cenário desafiador para servidores e gestores.” (SUDECO, 2014, p. 175).

Segundo relatório do FDCO, no ano de 2013 foi reservado um orçamento de R\$ 1.433.990.460,00 (um bilhão, quatrocentos e trinta e três milhões, novecentos e noventa mil, quatrocentos e sessenta reais) empenhados em favor de empresas interessadas na implantação de projetos do setor produtivo. Esse montante foi operado pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal em favor de projetos de cinco empresas, sendo composta por quatro do setor industrial e uma do setor de turismo.

Empresas ou grupos empresariais	Valor (R\$)
CRPE Holding S/A	714.000.000,00
Terras Empreendimentos Imobiliários SPE 05 Ltda	85.308.720,00
MMC Automotores do Brasil Ltda	510.000.000,00
STEMAC S/A Grupos Geradores	53.281.740,00
Eldorado Brasil Celulose	71.400.000,00
TOTAL	1.433.990.460,00

Tab. 2: Empenhos referentes a projetos para o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (2013).
Fonte dos dados: Adaptado do Relatório de Gestão de 2013 (2014, p. 199-200).

A tabela 2 revela a importância da superintendência em termos orçamentais e revela qual foi o valor empenhado para cada empresa ou grupo empresarial. O direcionamento se concentra em cinco empresas: CRPE Holding S/A empresa de papel e celulose; Terras Empreendimentos Imobiliários SPE 05 Ltda do setor imobiliário; MMC Automotores do Brasil Ltda, conhecida como Mitsubishi Motors, importante empresa do setor automotivo; STEMAC S/A Grupos Geradores, empresa produtora de grupos geradores a diesel ou gás, moto bombas e motores a diesel de média rotação; e Eldorado Brasil Celulose, importante empresa de celulose.

Sem dúvidas são empresas importantes e fundamentais para a economia do CO, todavia, estão alinhadas com a produção de produtos alusivos a segunda revolução industrial do século 19. Ou seja, estariam alinhadas muito mais aos propósitos da Primeira Sudeco e não da ambiciosa proposta da nova Sudeco, que incorpora, em seu discurso, temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, redução de desigualdade social e melhoria do desenvolvimento humano. Investir em grandes grupos que gerem emprego e renda e dinamizem a economia, é importante para o desenvolvimento sustentável regional, mas não é condição suficiente. No limite, se os investimentos ficarem restritos a estas searas corre-se o risco de não existir diferença entre a Segunda e a Primeira Sudeco.

ATUAÇÃO DA SUDECO NA FAIXA DE FRONTEIRA DO CENTRO-OESTE

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional que tem, como objetivo, “a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento”, além de orientar os programas e ações de desenvolvimento regional, definiu as áreas prioritárias de ação da Sudeco, são elas: Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), Mesorregião de Águas Emendadas e Faixa de Fronteira (BRASIL, 2007).

A RIDE é uma região integrada de desenvolvimento econômico, criada pela Lei Complementar nº. 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº. 7.469, de 04 de maio de 2011, destina-se à articulação da ação administrativa dos serviços públicos comuns ao Distrito Federal, Estados de Goiás, Minas Gerais e aos Municípios que a integram. A Mesorregião de Águas Emendadas situa-se numa região de junção de três grandes bacias hidrográficas (Bacia do Tocantins, Bacia do Prata e Bacia do São Francisco), com parques naturais e sítios históricos e culturais.

Já a região da Faixa de Fronteira, objeto de análise desse trabalho, possui uma faixa de 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira brasileira, abrange onze Unidades da Federação e 588 municípios. Na região CO, a Faixa de Fronteira é composta por 72 municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e mais oito municípios do Estado de Rondônia, divididos em seis sub-regiões contadas a partir da sub-região IX:

- **Sub-região IX:** Chupinguaia, Colorado do Oeste, Parecis, Pimenta Bueno, Primavera de Rondônia, Santa Luzia d'Oeste, São Felipe do Oeste e Vilhena no Estado de Rondônia; Comodoro, Conquista d'Oeste, Campos de Júlio, Sapezal, Nova Lacerda e Tangará da Serra no Estado de Mato Grosso;
- **Sub-região X:** Araputanga, Barra do Bugre, Curvelândia, Figueirópolis d'Oeste, Glória d'Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari d'Oeste, Mirassol d'Oeste, Pontes e Lacerda, Porto Esperidião, Porto Estrela, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu, São José dos Quatro Marcos, Vale de São Domingos e Vila Bela da Santíssima Trindade no Estado de Mato Grosso;
- **Sub-região XI:** Barão de Melgaço, Cáceres, Nossa Senhora do Livramento e Poconé no Estado de Mato Grosso; Aquidauana, Anastácio, Corumbá, Ladário, Miranda e Porto Murtinho no Estado do Mato Grosso do Sul;
- **Sub-região XII:** Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque no Estado de Mato Grosso do Sul;
- **Sub-região XIII:** Caarapó, Deodápolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Laguna Carapã, Maracajú, Novo Horizonte do Sul, Rio Brilhante, Sidrolândia, Taquarussu e Vicentina no Estado de Mato Grosso do Sul;
- **Sub-região XIV:** Amambaí, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Juti, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta Porá, Sete Quedas e Tacuru no Estado de Mato Grosso do Sul.

Segundo a tipologia da PNDR, 8,2% dos municípios integrantes das microrregiões classificadas como de economia estagnada encontram-se na área de atuação do FCO, 13,3% dos municípios são classificados como economia dinâmica e 9,4% de economia de alta renda. A maior parte dos municípios do CO foram classificados como região de economia estagnada.

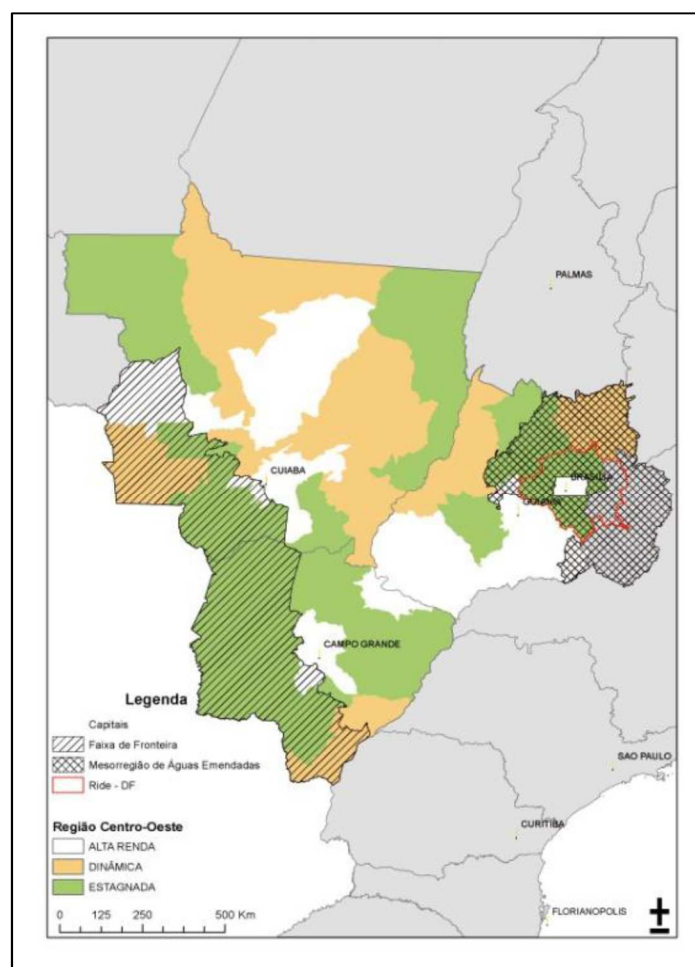


Fig. 2: Áreas prioritárias de ação da Segunda Sudeco
Fonte: Relatório de Gestão, 2013.

Segundo dados do IBGE (2010), nos 72 municípios membros da Faixa de Fronteira do CO existem 1.565.083 habitantes, o que equivale a 28,5% da população dos estados do MT e MS, com um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,673 (valor calculado por média simples com base nos dados de cada município), e uma população alfabetizada de, aproximadamente, 80%. Na tabela 3 pode ser observado o IDH dos Estados do CO, do Distrito Federal da Faixa de Fronteira do CO.

REGIÃO	IDH
Brasília	0,824
Goiás	0,735
Mato Grosso	0,725
Mato Grosso do Sul	0,729
Faixa de Fronteira	0,637
Centro-Oeste	0,753

Tab. 3: Índice de Desenvolvimento Humano nos estados do CO, DF e Faixa de Fronteira do CO
Fonte: IBGE, 2010.

Os dados demonstram que existe uma desigualdade relevante dentro do CO, principalmente quando se compara os dados dos municípios membros da Faixa de Fronteira com o índice dos estados do CO e do DF. Os municípios da Faixa de Fronteira apresentaram, em média, um IDH de 0,637, o Distrito Federal com 0,824 e CO com 0,753.

A atuação do Sudeco para reduzir essas desigualdades ganha cada vez mais relevância no cenário atual. Cabe ressaltar, que os dados mais recentes a respeito do desenvolvimento humano divulgados pelo IBGE são de 2010, portanto, para avaliar os possíveis avanços proporcionados pela Sudeco, que possui atuação após este ano, faz-se necessário a busca de indicadores disponíveis do desenvolvimento humano que sejam recentes. Um importante indicador de desenvolvimento é a renda, na tabela 4 pode ser observado o número de domicílios com renda *per capita* inferior a linha de extrema pobreza no CO.

Estados	2011	2012	2013
DF	22.997	22.801	21.240
GO	52.839	45.099	48.337
MS	16.556	15.937	22.559
MT	19.348	20.975	43.754

Tab. 4: Número de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria) do CO
Fonte: IPEA, elaboração própria.

De acordo com Ipea (2015), a linha de extrema pobreza aqui considerada, é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). São estimados diferentes valores para 24 regiões do país que é calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Os dados revelam que mesmo com a atuação da nova Sudeco no CO, a extrema pobreza aumentou nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que concentram os municípios da Faixa de Fronteira, principalmente de 2012 para 2013. O estado de Mato Grosso praticamente dobrou o número de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a linha de miséria, saindo de 20.975 em 2012 para 43.754 em 2013.

Mesmo não sendo vinculado a Sudeco, outro importante indicador de análise social disponível é o número de concessões de Bolsa Família na região CO que pode ser observado na tabela 5:

Estado	2008	2009	2010	2011	2012	Elevação no período (%)
Distrito Federal	76.414	76.327	98.552	77.591	99.950	30,08
Goiás	245.268	305.949	326.084	333.567	348.375	42,03
Mato Grosso do Sul	102.433	127.768	132.887	134.447	142.249	38,87
Mato Grosso	121.703	166.456	167.693	171.905	184.686	51,7
Faixa de Fronteira	80.308	98.962	102.742	106.114	113.265	41,03

Tab. 5: Programa Bolsa Família (PBF) - número de benefícios em dezembro.
Fonte: IPEA, 2015.

De acordo com Ipea (2015), o programa Bolsa Família é um programa com foco em famílias pobres cadastradas em cada município instituída por lei em 2004, surgindo da unificação de diferentes programas, seu objetivo é transferir renda variando o valor conforme a renda domiciliar, o número e a idade dos filhos. Os dados revelam que ocorreu uma elevação no número de benefícios em todas as regiões do CO no período de 2008 até 2012. Todavia, não ocorreu um aumento relativo na região da Faixa de Fronteira e o aumento do número de benefícios foi mais ou menos homogêneo em todas as regiões do CO.

Ainda é prematuro afirmar que a Segunda Sudeco não atingirá seus objetivos, também seria necessário dados recentes do IDH para uma melhor avaliação, todavia, os indicadores da extrema pobreza não são alentadores e demonstram uma piora da miséria em 2013.

CONSIDERAÇÕES

Este trabalho parte da ideia de que para ocorrer desenvolvimento econômico pleno é necessário uma mudança estrutural produtiva, caminhando para o incentivo de produtos e setores com conteúdos tecnológicos mais elevados e em linha com as revoluções tecnológicas, deste modo, o objetivo desse trabalho foi o de discutir a atuação da Segunda Sudeco no desenvolvimento da Faixa de Fronteira da região Centro-Oeste do Brasil, buscando elementos de análise para que se possa compreender se esse novo modelo de desenvolvimento proposto pela Sudeco, foi e será capaz de promover o desenvolvimento da região.

Criada no governo militar em 1967 e extinta em 1990, a Primeira Sudeco pouco desempenhou seu papel de órgão de planejamento regional; foi mais uma autarquia que consolidou a infraestrutura de transporte e escoamento de mercadorias e dinamizou a moderna agricultura de exportação. Já com discurso de desenvolvimento regional sustentável, a Segunda Sudeco, recriada em 2009 e regulamentada em 2011, emerge como alternativa de superação dos problemas socioeconômicos e ambientais da região CO.

Com ambiciosos objetivos de melhoria da Educação e Fortalecimento do Sistema de P&D, Inovação, desenvolvimento e difusão de tecnologia, preservação e recuperação ambiental, desenvolvimento sociocultural, fortalecimento da agricultura familiar, incentivo a reforma agrária, valorização da economia solidária, ordenamento e gestão do território, erradicação da miséria absoluta e diminuição de desigualdades sociais, a Segunda Sudeco certamente é magistral em termos de propostas. Todavia, as dificuldades em alcançar tais objetivos acompanha a importância dos mesmos.

Certamente, para que ocorra uma avaliação mais definitiva e clara do cumprimento dos objetivos propostos pela nova Sudeco, seria necessário um espaço de tempo maior. Entretanto, é muito importante o acompanhamento das políticas adotadas pela superintendência para compará-las com os indicadores da economia real e gerar reflexões sobre esta atuação.

A Segunda Sudeco possui um peso central na dinâmica econômica da região CO, principalmente através do FCO e do FDCO, que no ano de 2013 reservou um orçamento de R\$

1.433.990.460,00 (um bilhão, quatrocentos e trinta e três milhões, novecentos e noventa mil, quatrocentos e sessenta reais) empenhados em favor de empresas interessadas na implantação de projetos do setor produtivo. Porém, estes empenhos foram direcionados para cinco empresas que são importantes e fundamentais para a economia do CO, todavia, elas estão alinhadas com a produção de produtos alusivos a segunda revolução industrial do século 19. Ou seja, estariam alinhadas muito mais aos propósitos da Primeira Sudeco e não da ambiciosa proposta da Segunda Sudeco. Investir em grandes grupos que geram emprego e renda e dinamizem a economia, é importante para o desenvolvimento sustentável regional, mas não é condição suficiente. No limite, se os investimentos ficarem restritos a estas searas corre-se o risco de que diferença entre a Segunda e a Primeira Sudeco ficar no discurso.

Outro elemento da nova Sudeco é a questão da desigualdade regional, em especial dos municípios da Faixa de Fronteira do CO. O que foi observado é que até 2010 (último ano com dados do IDH), existia uma discrepância grande entre as regiões dentro do CO, os municípios da Faixa de Fronteira apresentaram, em média, um IDH de 0,637, o Distrito Federal com 0,824 e CO com 0,753. É interessante verificar se a nova Sudeco foi capaz de minimizar esta desigualdade, como existe a restrição de dados do IDH foi analisado os indicadores de extrema pobreza estaduais.

Os dados revelam que mesmo com a atuação da nova Sudeco no CO, a extrema pobreza aumentou nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que concentram os municípios da Faixa de Fronteira, principalmente de 2012 para 2013. O estado de Mato Grosso praticamente dobrou o número de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a linha de miséria.

A nova Sudeco é um importante instrumento do Estado para atuar na região CO, desempenhando um relevante papel na dinâmica econômica, contudo, com base nos dados disponíveis, não pode ser observada uma atuação alinhada em plenitude com os propósitos de sua criação, mas sobretudo, uma atuação muito mais relacionada com os propósitos da Primeira Sudeco.

Portanto, para que a nova Sudeco tenha sucesso no médio e longo prazo é fundamental que os recursos e investimentos sejam direcionados para setores e produtos com elevado conteúdo tecnológico, alta elasticidade-renda da demanda interna e externa, com retornos crescentes de escala, com *feedbacks* positivos na economia, ganhos de produtividade e crescimento, formando um círculo virtuoso de desenvolvimento. Para tal, é fundamental que sejam efetivadas, e não fique somente na retórica, as propostas de investimento previstas em melhoria da Educação e Fortalecimento do Sistema de P&D, Inovação, desenvolvimento e difusão de tecnologia, criação e qualificação de centros de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, Implementação de pesquisa e o desenvolvimento tecnológico para geração de processos produtivos, montagem de sistema de metrologia e transferência e difusão de tecnologia para o sistema produtivo, com destaque para pequena e média empresa. Essas propostas

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº. 6047, de 22 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Decreto nº. 7.496, de 04 de maio de 2011.** Regulamenta a Lei Complementar nº. 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento em torno do DF. Brasília, 2011.

_____. **Lei nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989.** Regulamentou o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal. Brasília, 1989.

_____. **Lei Complementar nº. 129, de 08 de janeiro de 2009.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, 2009.

_____. **Decreto Lei nº. 7.471, de 04 de maio de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental, o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da SUDECO, e dá outras providências. Brasília, 2011.

BUARQUE, Cristóvam. O pensamento em um terceiro mundo. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, 1993.

CAVALCANTI, Marcelo Antunes; BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. Ações da Sudeco no desenvolvimento do Centro-Oeste no estado de Goiás. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiana, v.31, n.2, p. 179-191, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, CEPAL. **Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo.** Nações Unidas: Santiago, 2012.

DOSI, G. **Institutions and markets in a dynamic world.** The Manchester School, v. 56, n. 2, p. 119-146, 1988.

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. **The economics of technical change and international trade.** Harvester Wheatsheaf.1990.

EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS. **Compendium on best practices in poverty measurement.** Rio de Janeiro: Rio Group, 2006.

FAGUNDES, José Paulo; ZORZELLA, Lisandra dos Santos. A teoria do desenvolvimento sustentável e a efetiva participação do Cooperuc no desenvolvimento local. In: **Desenvolvimento em Questão.** Ano 10, nº. 20, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/196>. Acesso em: 23 de agosto de 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades.** 2010. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 16 de agosto de 2015.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 de agosto de 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020).** Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Integração Nacional:** discursos e conferências. Rio de Janeiro, 25 janeiro 1968.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** Brasília: Diário Oficial, 06 dezembro 1974.

SILVA, Walter Guedes. **Transformações ambientais no espaço meridional sul-mato-grossense: o caso de Dourados-MS.** 2002, 86p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável - Universidade de Brasília, março de 2002.

_____. Propósitos e ações da Sudeco no planejamento e desenvolvimento da região Centro-Oeste. In: ARAÚJO, Ana P. Correia; VARGAS, Icléia A. **Dinâmicas do rural contemporâneo**. Campo Grande: UFMS, pp. 37-57.

SUDECO. **Sudeco**: ajudando o Centro-Oeste a crescer. Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br>. Acesso em: 09 de agosto de 2015.

SUDECO. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. Brasília, 2014.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Brasília, 2015.

SCHUMPETER, J. A. (1911) **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

(RE)VIVER AS ROÇAS. REABILITAÇÃO PARTICIPADA DAS ROÇAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

VICENTE, Marta

(Mestre, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa, marta.gonc.vicente@gmail.com)

CRESPO, José

(Professor Auxiliar, GEU, CIAUD, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa, jcrespo@fa.ulisboa.pt)
[dx.doi.org/10.17127/qcfd/2016.15](https://doi.org/10.17127/qcfd/2016.15)

Palavras-chave: reabilitação; participação; roças; isolamento geográfico; São Tomé e Príncipe

Objetivos da apresentação

A apresentação procura introduzir o tema da participação pública na construção do futuro desejado, tomando como exemplo o processo *(Re)Viver as Roças*. A investigação surge no âmbito da dissertação de mestrado em Arquitetura e o processo implementado, na ilha de São Tomé, desenvolveu *in loco* uma primeira fase de um possível processo de reabilitação das roças. Procura-se mostrar que um processo de reabilitação que envolva a população, numa época de incerteza e com fracos recursos económicos, poderá ser uma linha de atuação em futuras intervenções.

Resumo

Os processos participativos na arquitetura e no urbanismo são hoje considerados uma forma de fazer valer a opinião e o desejo dos verdadeiros beneficiários dos projetos, numa busca por levar a democracia até à concepção dos espaços urbanos (Barone & Dobry, 2002). Segundo Turner (1980), a questão da habitação surge como um campo de ação que só é verdadeiramente potenciado quando todos os indivíduos por ele abrangidos possam intervir, sendo que tanto a habitação como os bairros e as cidades, têm a capacidade de influenciar de forma direta a relação entre os indivíduos que aí habitam e a restante sociedade, podendo suportar e impulsionar ou oprimir e carregar as vivências individuais e coletivas dessa comunidade.

O palco escolhido para a aplicação destes conceitos são as roças, uma forma de organização territorial e social típica de São Tomé e Príncipe e, por isso, um elemento de património a preservar. A roça representa um modelo de organização territorial com características específicas, uma vez que na sua génese se encontra um conjunto de funções e equipamentos que, combatendo o seu isolamento geográfico, ofereciam as condições necessárias para garantir a sua autossuficiência. A reabilitação participada como estratégia para as roças, parte do seu estado atual de degradação que “*é preocupante*” (Fernandes et al., 2011: 11), do reconhecimento do valor das roças enquanto estrutura inovadora e intemporal e da sua capacidade produtiva e autónoma enquanto estrutura agrária com competências capazes de alavancar o desenvolvimento económico e social de São Tomé e Príncipe (Fernandes et al., 2011). Como reabilitação das roças propõe-se a reposição da sua autossuficiência, retomando a

produção agrícola, promovendo a integração de novas funções e equipamentos e melhorando as condições de habitabilidade, que respondam às necessidades atuais das comunidades locais.

A presente investigação segue uma metodologia qualitativa e de estudo de caso, procura a recolha de informação e conhecimento de um conjunto de conceitos que se prendem com a participação na arquitetura e urbanismo e outros que versam com as questões da reabilitação do património e memória coletiva, para posteriormente aplicá-los a casos em contexto real, ou seja, no desenho e implementação do que seria a primeira etapa de um processo de reabilitação participada. O processo consiste num conjunto de sessões de grupo, entrevistas, conversas informais, *workshops* e visitas às roças, realizados com as comunidades das duas roças selecionadas, as de Rio do Ouro e Ponta Figo. A seleção destes dois casos de estudo realizou-se de forma a maximizar os elementos que poderiam permitir uma boa análise comparativa, expondo a diversidade presente num contexto urbano e social das várias roças de São Tomé e Príncipe.

Considera-se cumprido o objetivo central da investigação: a implementação *in loco* do que poderá representar uma primeira fase de um processo de reabilitação participada das roças. No decorrer do trabalho de campo procurou-se ainda envolver o máximo de atores possível; aplicar várias técnicas/formatos de participação; e entender como pode o isolamento geográfico condicionar a população das roças. A formulação de hipóteses foi de encontro aos resultados do processo participado, sendo que se considera que por meio do seu envolvimento no processo de tomada de decisão a população residente nas roças apreenda e aceite as medidas de reabilitação e possa legitimar as opções tomadas.

Acredita-se que os processos participados de arquitetura e urbanismo podem contribuir para um futuro melhor por permitirem que comunidades, em particular as mais isoladas geograficamente, se envolvam diretamente nos processos de tomada de decisão sobre o espaço que habitam. Num contexto de fracos recursos económicos, um processo de reabilitação que envolva a população, poderá ser uma linha de atuação em futuras intervenções, potencialmente contribuindo para a reabilitação do território.

Participação pública na Arquitetura e no Urbanismo: algumas considerações

A participação pública e os processos participativos, na arquitetura e no urbanismo, são considerados como uma forma de incluir e envolver os beneficiários e os que são direta ou indiretamente influenciados pelos projetos, desde a conceção até à implementação dos espaços urbanos (Barone & Dobry, 2002). Turner (1980) refere que a questão da habitação surge como um campo de ação que só é verdadeiramente potenciado quando se permite que todos os indivíduos por ele abrangidos possam intervir, sendo que tanto a habitação como os bairros e as cidades, têm a capacidade de influenciar de forma direta a relação entre os indivíduos que aí habitam e a restante sociedade, podendo suportar e impulsionar ou oprimir e carregar as vivências individuais e coletivas dessa comunidade.

Em qualquer processo participado ou ação coletiva é fundamental que a comunidade seja envolvida desde o momento zero do projeto, ou seja, desde a fase de tomada de decisão sobre o processo que se irá iniciar. Nos contextos tradicionais é comum encontrar-se uma população com baixo nível de informação, fator que pode inibir a participação e, por isso, deve apostar-se na informação e educação das comunidades locais, promovendo espaços de diálogo que fomentem a participação em ações coletivas (Vasconcelos, 2007). Para melhor se compreender a essência do que se tem vindo a fazer em termos de processos, que visam a inclusão e participação da comunidade nos diversos momentos de um projeto de intervenção em meio urbano, é importante que se definam e esclareçam os vários formatos de participação, compreendendo os mecanismos possíveis de envolvimento das comunidades com quem se trabalha (Sanoff, 2006). De forma mais generalizada podemos identificar dois grandes tipos de participação, a participação ativa e a participação passiva, conforme ilustrado pela figura 1. A participação ativa surge como uma definição, num formato mais lato, dos processos deste tipo, onde se promovem intervenções, contribuições, colaborações e espaços de interação efetiva entre técnicos e comunidade, ou seja, entre todos os intervenientes no processo.

Assim, na participação ativa está implícita a valorização da comunicação entre os envolvidos, que culmina numa melhor aceitação das políticas implementadas, *empowerment* das comunidades locais e partilha e equilíbrio do poder. Já a participação passiva representa uma tipologia de processo onde se recorre à implementação de audiências públicas, onde os presentes podem ser ouvidos, informados e esclarecidos sobre determinado processo (Vasconcelos, 2007).

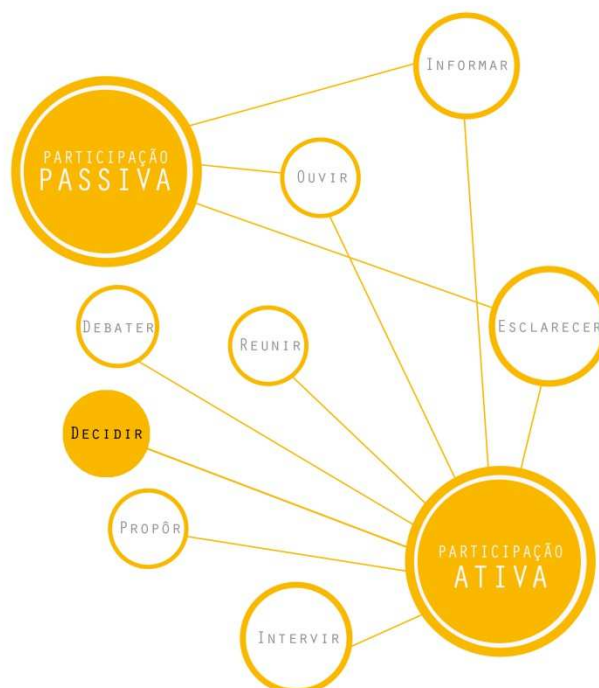


Fig. 1: Participação passiva e ativa.
Elaboração própria a partir de Vasconcelos (2007)

No campo mais restrito da arquitetura, a arquitetura participada diferencia-se da arquitetura convencional, nomeadamente, no papel do arquiteto, que aqui se assume como mediador, colocando ao dispor da comunidade os seus conhecimentos, contrariamente ao que acontece na arquitetura convencional, onde o arquiteto se coloca num pedestal (Jenkins et al., 2009). A nossa perspetiva incorpora os processos de arquitetura participada, por o seu foco não se encontrar no produto final, mas no processo desenvolvido desde a discussão de ideias e propostas até à tomada de decisão.

	ARQUITETURA CONVENCIONAL	ARQUITETURA PARTICIPADA
ARQUITETO	PEDESTAL	MEDIADOR
ESCALA	GRANDE ESCALA	PEQUENA ESCALA
FUNÇÃO	ÚNICA	MÚLTIPLA
ESTILO	CONTEMPORÂNEO	IDENTIDADE LOCAL
MATERIAIS	IMPORTADOS	AUTÓCTONES
RECURSOS	EXTERIORES	LOCAIS
MOTIVAÇÃO	LUCRO	MELHORAR CONDIÇÕES
FOCO	PRODUTO FINAL	PROCESSO
IDEOLOGIA	TOTALITARISMO	COLABORAÇÃO

*Quadro 1: Perspectivas da Arquitetura.
Elaboração própria a partir de Jenkins et al. (2009)*

O TERRITÓRIO E AS ROÇAS – GÊNESE, EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS

O arquipélago de São Tomé e Príncipe, localizado no Golfo da Guiné, foi descoberto entre 1470 e 1472, por João Santarém e Pedro Escobar, na sequência da expansão marítima portuguesa. A reunião das condições ideais para o desenvolvimento de uma produção de monoculturas especializadas fez com que pouco tardasse até ser iniciada a colonização das ilhas, em 1486. O arquipélago dependeu do trabalho escravo até 1875 e só em 1975, São Tomé e Príncipe ganha a sua independência, deixando de ser uma colónia portuguesa. Enquanto colónia, a autonomia económica das ilhas nasce do modelo aplicado no meio rural, um modelo que potenciou a produção especializada de uma cultura ao seu expoente máximo: as roças. As roças surgem como a forma de ocupação territorial e penetração na vegetação densa, dominante no arquipélago de São Tomé. Durante o período de colonização das Ilhas de São Tomé e do Príncipe foram implantadas cerca de 200 roças, na sua maioria organizadas em várias companhias agrícolas. Essas sociedades agrupavam em si um conjunto de roças, que por sua vez se organizavam entre uma roça principal, a sede, e outras secundárias, as dependências. A subsistência das ilhas dependeu desde sempre da produção conseguida nas roças, durante os três grandes ciclos de monoculturas: ciclo do açúcar (séculos XVI-XVII), ciclo do café e ciclo do cacau (séculos XIX-XX). Por sua vez, o funcionamento destas propriedades agrícolas implicava um elevado número de trabalhadores. Esta necessidade de recursos humanos que assegurassem a produção agrícola nas roças impulsionou as várias estratégias de povoamento do arquipélago (Guedes, 2015).

No ano de 1975, com a independência nacional, é implementada uma política que teve como principal objetivo a melhoria das condições de vida nas roças, promovendo o desenvolvimento do país

através de uma estrutura de exploração agrícola não assentava na “*exploração do homem pelo homem*” (Espírito, 2004:5), desta forma é implementada a reforma agrícola. O Decreto-Lei n.º 24/75, de 31 de Outubro, marca a nacionalização das roças, ou seja, a passagem das roças do domínio privado para o Estado santomense. Aquele diploma visava a aplicação de equipamentos agrícolas mais eficientes como forma de aumentar a produção, que se encontrava em declínio, e melhorar as condições de vida da classe trabalhadora, que passava agora a ser responsável pelo cultivo de pequenas parcelas de terra. Contudo, a reforma agrícola, marcada pela falta de acompanhamento na mudança junto das comunidades das roças, não atingiu os objetivos propostos e a pobreza instalou-se, em especial, junto das propriedades agrícolas e das suas comunidades, que se encontravam mais vulneráveis (Espírito, 2004).

Atualmente, a produção de cacau, ou de outra cultura, quase não existe, a sua exportação é escassa devido à falta de meios económicos e ao abandono das estruturas rurais. Os engenhos construídos e utilizados na época colonial para a produção destas monoculturas encontram-se desatualizados e servem hoje outros propósitos, quando não estão, simplesmente, ao abandono (CGD, 2014). Este fenómeno de êxodo rural faz-se notar pelo aumento da população urbana, que cada vez mais deixa as roças para se fixar juntos dos principais centros urbanos, identificados no quadro 2, onde encontram melhores condições de habitabilidade e de acessibilidade.

DISTRITO	POP. TOTAL 2012 (Nº)	POP. URBANA 2012 (Nº)	POP. URBANA 2001 (%)	POP. URBANA 2012 (%)	VARIAÇÃO 2001-2012(%)
ÁGUA GRANDE	69 454	69 454	100	100	0
MÉ-ZÓCHI	44 752	16 140	17,2	36,1	18,9
CANTAGALO	17 161	10 290	47	60	13
CAUÉ	6 031	3 605	33,8	59,8	26
LEMBÁ	14 652	10 068	60,2	68,2	8
LOBATA	19 365	7 604	10,2	39,3	29,1
REGIÃO AUTÓNOMA DO PRÍNCIPE	7 324	2 620	16,9	35,8	18,9

Quadro 2: População urbana por distrito administrativo.
Elaboração própria a partir de INE (2012)

Apesar do fenómeno de êxodo rural, as propriedades agrícolas continuam a representar um elemento marcante e fundamental ao entendimento do território santomense, assim como à compreensão da sua organização social.

“É em São Tomé e Príncipe que o termo “roça” ganha força, reclamando para si um carácter quase exclusivo, não só como afirmação identitária e específica do seu sistema agrário e social, mas também pela forma como a implantação desse sistema se amarrou à sua cultura e à sua própria história” (Pape & Andrade, 2013:23).

As roças são propriedades agrícolas, localizadas na área rural, idealizadas e construídas na chegada dos colonos portugueses ao arquipélago, com a principal função de garantir a produção

agrícola especializada de um produto, tendo capacidade para alojar a comunidade de trabalhadores necessária para o funcionamento da propriedade. Segundo o levantamento mais recente, realizado por Pape & Andrade (2013), estima-se que existam, atualmente, cerca de 122 no território de São Tomé e Príncipe, não havendo dados oficiais que apurem quantas pessoas vivem nestas propriedades.

Devido à sua localização “*de acesso difícil, encasquetada num surpreendente relevo e rodeada de luxuriante vegetação*” (Nascimento, 2000:399), as roças foram pensadas como sistemas de organização autossuficientes, que deveriam garantir a autonomia da produção agrícola e quotidiana da comunidade que nela habitava, eliminando a obrigação de deslocação para o exterior para satisfazer as necessidades diárias dos habitantes destes pequenos núcleos de edificado. Era comum encontrar uma roça que tivesse os seguintes usos (Pape & Andrade, 2013:37): i) habitacionais (habitação do administrador, habitações dos trabalhadores brancos e habitações dos escravos – sanzalas); ii) agroindustriais (secadores de cacau, armazéns e outros edifícios que faziam o suporte à produção); assistenciais (hospitais, escolas, espaços de sociabilização); iii) espaços de manutenção (oficinas de carpintaria, serralharia, fábricas de cal e tijolo), de transformação (fábricas de sabão e óleo de palma) e de apoio alimentar (espaços para criação de porcos, galinhas e padarias). Desta forma, estava garantido que o que era, ou poderia vir a ser, necessário para a autonomia das roças-sede e das suas dependências, estava incorporado na própria estrutura da roça, impedindo que a sua localização, num terreno de acidentada topografia e densa vegetação, se tornasse um obstáculo à produção em grande escala.

As roças criam assim um modelo organizativo de propriedades rurais, que garante tanto a sua hierarquização no território como a sua autossuficiência, sendo consideradas por alguns autores como microcidades (Fernandes et al., 2013). Com a sua organização em sedes e dependências, como ilustrado na figura 2¹, as roças criam no território uma rede formada por um conjunto de células interligadas entre si, em que cada uma cumpre a sua função para o correto funcionamento do todo. Esta rede não surge só no sentido metafórico, ela materializa-se num conjunto de infraestruturas que elevam verdadeiramente as roças do seu carácter originalmente rural para o carácter de modelador territorial.

1 Na figura o traço contínuo representa as ligações principais, em muitos casos asseguradas por linhas de caminho-de-ferro. A tracejado exemplificam-se ligações secundárias e, em muitos casos, de carácter informal, traçadas pelos habitantes das próprias dependências.

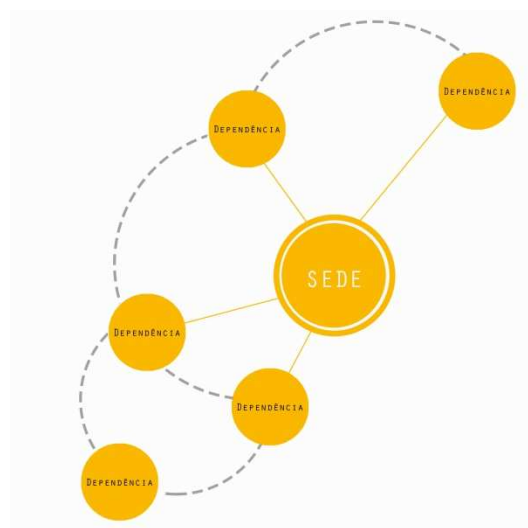


Fig. 2: Roças - rede formada por sede e dependências.
Elaboração própria a partir de Pape & Andrade (2013)

Nas roças do arquipélago de São Tomé e Príncipe podem identificar-se quatro tipologias de organização espacial distintas: a roça-terreiro, a roça-avenida, a roça-cidade e a roça atípica. A roça-terreiro é a base das restantes tipologias. Foi a primeira a ser implementada no arquipélago e é a mais abundante na ilha de São Tomé. A **roça-terreiro**, estabelecida em redor de um único centro ou núcleo (terreiro), proporcionava um nível de controlo elevado, ideal para a manipulação e observação dos escravos. A forma como a roça se organizava no território obedecia à sua função, o controlo total de todas as atividades que se passavam na propriedade. Com o fim da escravatura, o terreiro assume maior destaque na organização espacial, passando a representar um local de pequena escala onde se desenrolam as principais atividades sociais da roça, sendo que podemos afirmar que o terreiro surge como o espaço que proporciona o culto do património imaterial nacional (fig. 3).



Fig. 3: Canavial, roça-terreiro.
Elaboração própria a partir de Google Earth

A **roça-avenida** é a primeira tipologia que mostra uma intenção projetual e arquitetônica. Mantendo o terreiro como elemento estrutural da organização do espaço da propriedade, esta tipologia apresenta uma grande avenida, ou “espinha-dorsal” (Pape & Andrade, 2013:44), que liga dois terreiros, um em cada extremo dessa avenida, que culminam num grande edifício, normalmente um equipamento, como por exemplo um Hospital, e as casas dos administradores no limite oposto (fig. 4).

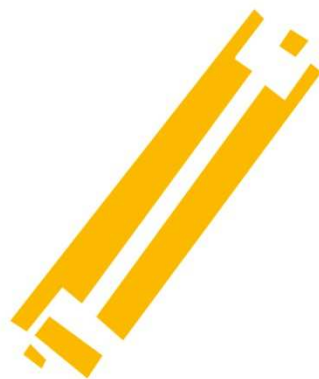


*Fig. 4: Rio do Ouro, roça-avenida.
Elaboração própria a partir de Google Earth*

A **roça-cidade** marca o ponto mais alto do ciclo de evolução da estrutura destas propriedades agrícolas. Tal como o próprio nome indica, esta tipologia atinge uma escala capaz de agrupar em si várias roças das tipologias anteriores. Nesta tipologia, não existe uma simples articulação de terreiros e avenidas, existe sim, um conjunto de malhas estruturantes que regulam vários espaços, à semelhança do que acontece numa cidade. O crescimento contínuo das roças e das suas culturas de mono-produção e a crescente necessidade de equipamentos de apoio e de habitação, levou a uma roça onde se articulam ruas, jardins, praças, terreiros, plantações e pequenos centros de produção e transformação industrial (fig. 5).

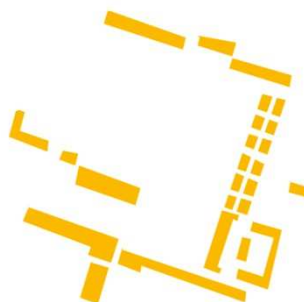


*Fig. 5: Ponta Figo, roça-cidade.
Elaboração própria a partir de Google Earth*

Apesar de não obedecer a nenhum princípio, nem se enquadrarem numa das tipologias, nas **roças atípicas** existe sempre um ou mais terreiros, tornando-se este um elemento constante nas propriedades e que se enraizou na cultura do arquipélago, como espaço que promove um conjunto de atividades em muito ligadas ao património imaterial de São Tomé e Príncipe (fig. 6).

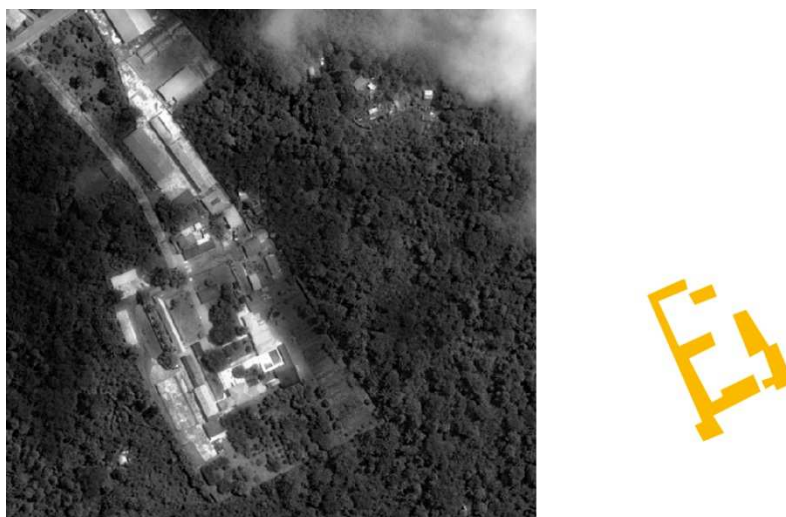


Fig. 6: Favorita, roça atípica.
Elaboração própria a partir de Google Earth

As roças de São Tomé e Príncipe representam o património nacional e a herança coletiva do povo santomense, sendo esta ideia reforçada por vários atores que habitam nas roças, que encaram a roça como “*uma incubadora da identidade nacional*” e como “*a mãe das cidades*”, devido ao papel que tem desempenhado tanto na história e cultural como na subsistência nacional. Para outro ator, “*a palavra roça não pode desaparecer*”, pois é nestes espaços de património físico que tomam lugar as mais variadas manifestações do património imaterial do país, as danças, os cantos, os jogos e as celebrações. Atualmente, apesar da sua degradação e das alterações face ao seu programa inicial, a roça continua a representar um papel essencial para a população santomense. Ao longo desta investigação, os vários participantes referiram-se às roças como o símbolo da sua identidade, algo que está marcado na cultura nacional, uma forma de reviver o passado e sonhar o futuro. Para quem nela habita “*a roça é um diamante*”, segundo outro testemunho. Neste sentido, a proposta da reabilitação surge como uma estratégia para recuperar as roças “*enquanto ícone de património agroindustrial*” (Pape & Andrade, 2013:182) e, principalmente, uma estratégia para a preservação do património material que conserva em si a identidade e a herança coletiva de um povo e de uma terra rica em produções e tradições.

O PROCESSO PARTICIPADO - PLANEAMENTO

Uma vez que “*não há metodologias mais adequadas do que outras para a democracia local, tudo depende do contexto*” (Guerra, 2010:131) tomou-se a iniciativa de desenhar um processo

participado, com base em várias técnicas estudadas, que se consideram mais ajustadas ao contexto de São Tomé e Príncipe, em particular das roças. Assim, optou-se por uma abordagem em pequena escala, mais próxima dos intervenientes e mais informal, como estratégia para ganhar a confiança dos atores principais e que pudessem não estar tão acostumados a um processo deste tipo. Acredita-se que uma abordagem que valoriza a proximidade e as conversas informais será mais adequada para um processo participado que visa compreender quais as necessidades reais da população, qual o valor e sentido de pertença que a comunidade tem sobre o espaço que habita, e quais as ações de intervenção pertinentes, do ponto de vista de quem usufrui do espaço.

O processo participado contou com vários momentos distintos: entrevistas², com atores políticos e institucionais; conversas informais, sessões de trabalho e debates, com os moradores das roças em estudo.

O processo com os moradores das roças envolveu as sessões a seguir descritas (fig. 7):



Fig. 7: Planificação do processo participado.
Elaboração própria

Sessão 1 | Apresentação: foi utilizado um método informativo, com o objetivo central de informar e cativar a comunidade local para a participação no processo;

Sessão 2 | O que é participar?: método expositivo e de debate, onde o principal objetivo foi informar e refletir sobre a participação pública nos projetos de intervenção local, em específico no território das roças santomenses;

² Embora as entrevistas não sejam analisadas neste texto, alguns dos testemunhos recolhidos aparecem referenciados. Foram entrevistados para a investigação os seguintes atores políticos e institucionais: os Presidentes das Câmaras Distritais de Lembá e de Lobata; a Diretora do Arquivo Histórico de São Tomé e Príncipe; os responsáveis pelo Departamento de Desenvolvimento do Gabinete de Turismo.

Sessão 3 | A roça é...: foi aplicada a técnica *workshop*, com o objetivo de compreender qual o valor da roça para quem nela habita e fomentar a chegada a consensos e capacidade de tomar decisões em conjunto;



*Fig. 8: Sessão 3, debate entre participantes.
Fotografia da autora, 2015*

Sessão 4 | O dia na roça (percursos): aplicou-se um método de *workshop* e discussão semi-dirigida, os objetivos passaram pela compreensão da dinâmica de percursos diários realizados pelos habitantes da roça e o entendimento da relação da roça com a sua envolvente, a partir da existência e qualidade dos acessos mais próximos;



*Fig. 9: Sessão 4, materiais utilizados na definição de percursos.
Fotografia da autora, 2015*

Sessão 5 | Visita à roça: um método expositivo, com o objetivo central de compreender a alteração do programa da roça, da origem até à atualidade;

Sessão 6 | Estratégias: aplicou-se um método de debate e chegada a consensos, com o objetivo de registrar as necessidades atuais das comunidades das roças, fomentar a chegada a consensos sobre o futuro da roça e incentivar a tomada de decisão em conjunto. Nesta sessão foram concretizadas as propostas apresentadas adiante nas figuras 14 e 15.



*Fig. 10: Sessão 6, tomada de decisões em conjunto.
Fotografia da autora, 2015*

Nas várias sessões o grau de adesão da população às iniciativas foi significativo³. A participação aumentou ao longo de todo o processo no caso de Rio do Ouro, enquanto no caso de Ponta Figo diminuiu ligeiramente. De um modo geral, dos métodos utilizados considera-se que o debate foi o que obteve melhores resultados por não obedecer a formalidades e por proporcionar uma livre expressão de ideias; pelo contrário, considera-se o *workshop* da sessão 4 o método onde os resultados foram menos satisfatórios, devido ao facto de se exigir aos participantes a capacidade de articular a noção de distância percorrida *versus* tempo demorado a percorrer determinada distância, fator que introduziu confusão e ruído no decorrer da sessão.

ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS DE ESTUDO - RIO DO OURO E PONTA FIGO

A roça **Rio do Ouro**, atualmente conhecida por Roça Agostinho Neto, é considerada pelos habitantes da ilha como a mais famosa do arquipélago. Localiza-se no distrito de Lobata, ao largo do seu principal centro urbano, a cidade de Guadalupe. Este distrito conta com 19 365 habitantes (INE, 2012).

³ Tendo em conta o desconhecimento do número de residentes nas roças, não se contabilizaram os participantes.



Fig. 11: Rio do Ouro e Ponta Figo, localização dos casos de estudo e a sua relação com a envolvente.
Elaboração própria a partir de http://atlas.saotomeprincipe.eu/1_atlasstp_situacao.htm

A roça Rio do Ouro encontra-se a uma distância de cerca de 2,1km da cidade de Guadalupe, sendo o acesso feito por um caminho em terra batida, traçado por entre a vegetação que separa a roça da estrada nacional, que atravessa Guadalupe. Este percurso, entre a roça e a cidade, pode ser percorrido em cerca de 5 minutos recorrendo a uma viatura ou mota, sendo também possível realizar o percurso a pé, e por esta via necessários pelo menos 24 minutos para efetuar esse trajeto. Por sua vez, a cidade de Guadalupe encontra-se a uma distância de aproximadamente 14km da cidade de São Tomé, capital de São Tomé e Príncipe, podendo este percurso ser realizado pela Estrada Nacional: recorrendo a uma viatura ou motorizada, é possível efetuar o trajeto em cerca de 15 minutos. Por via pedonal é também possível chegar de Guadalupe até à capital, sendo que a via mais comum é um atalho pelo interior da floresta tropical, que permite realizar este caminho em cerca de 2 horas (fig. 12).



Fig. 12: Rio do Ouro, relação com a envolvente.
Elaboração própria.

A **roça Ponta Figo** é uma das roças de maior dimensão da zona norte da ilha de São Tomé. Localiza-se no distrito de Lembá, a poucos quilómetros de distância de um dos centros urbanos com maior nível de atividade piscatória, a cidade de Neves. O distrito de Lembá conta com 14 652 habitantes (INE, 2012).

Ponta Figo encontra-se a uma distância de cerca de 3,5km da cidade mais próxima, Neves, sendo o acesso feito por um caminho em terra batida e de declive acentuado, traçado por entre a vegetação densa que separa a roça da Estrada Nacional, que atravessa a cidade de Neves, à semelhança do que acontece em outras cidades que se localizam ao largo da costa da ilha. Este percurso, entre Ponta Figo e a cidade de Neves, pode ser percorrido em cerca de 10-15 minutos recorrendo a uma motorizada, uma vez que em parte do percurso é muito difícil a passagem de automóveis, sendo também possível efetuar o percurso a pé num caminho que leva cerca de 40 minutos a ser realizado. Já a cidade de Neves encontra-se a uma distância aproximada de 30km da cidade de São Tomé, sendo que este percurso só pode ser realizar pela Estrada Nacional, onde recorrendo a uma viatura ou motorizada, é possível realizar o trajeto entre 50 a 60 minutos. Pela sua alargada extensão torna-se pouco comum a transposição da distância que separa a cidade de Neves da capital de São Tomé por via pedonal, pois este percurso poderia demorar entre sete a oito horas (fig. 13).

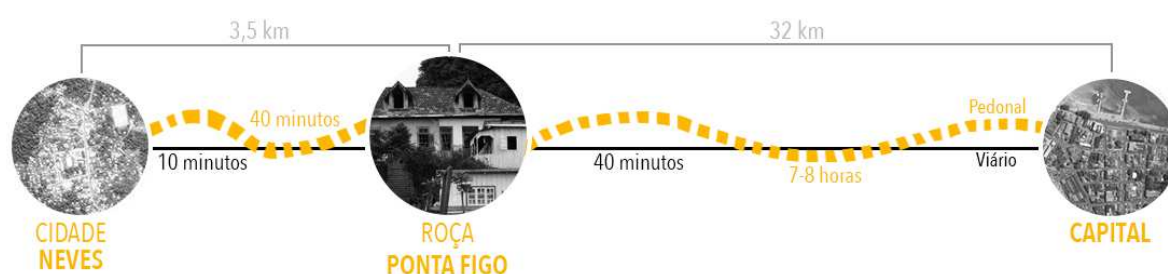


Fig. 13: Ponta Figo, relação com a envolvente.
Elaboração própria.

No caso específico de **Rio do Ouro**, existe por parte da população uma vontade “de deitar mãos ao trabalho” e recuperar aquela que é uma das maiores e mais conhecidas roças de São Tomé e Príncipe. Os jovens adultos que participaram no processo mostraram-se orgulhosos em viver nesta roça e garantiram que não querem deixar a propriedade para se fixarem num centro urbano, encontrando-se disponíveis para participar no processo de reabilitação participada. No processo desenvolvido junto da comunidade de Rio do Ouro, os vários atores envolvidos concordam que é fundamental a presença de uma empresa agrícola que possa coordenar e empregar os moradores da roça, de forma a devolver estabilidade económica, capacidade de autossuficiência e melhores condições de habitabilidade.

“O processo de reabilitação participada é importante para nós porque ao promover reuniões (com a comunidade) também se está a sensibilizar os jovens para a importância que a roça tem como

património e meio de subsistência. É importante apostar nos jovens, eles são o nosso futuro”, referiu um ator local, identificado como líder comunitário, durante uma conversa informal sobre o valor da roça e a importância da sua reabilitação.

Na roça **Ponta Figo**, encontramos uma comunidade muito jovem, com “muita vontade de mudar o rumo da sua vida”. Contudo, esta comunidade está muito isolada, contrariamente ao que acontece em Rio do Ouro, sendo esse um dos aspetos que mais tem contribuído para o abandono e degradação da roça. Aliado às opções de retomar a maioria das funções iniciais, podemos deduzir que a localização geográfica das roças face aos principais centros urbanos, e os respetivos acessos viários e pedonais, são fatores determinantes no abandono destas estruturas. Pela sua demografia se caracterizar por uma população maioritariamente jovem, Ponta Figo é uma roça que, caso não sofra um processo de reabilitação e regeneração nos próximos anos, poderá ficar completamente abandonada, uma vez que os jovens adultos pensam deixar a roça, para procurar melhores condições de vida e de habitabilidade.

Entendemos desta forma que existem fatores que influenciam diretamente o comportamento das comunidades que habitam as roças, sendo o isolamento geográfico o que mais se fez notar no decorrer do processo participado. Em Rio do Ouro o isolamento da roça face à envolvente é reduzido e por isso encontramos uma comunidade mais receptiva à mudança ilustrada na proposta dos moradores para a renovação das funções. Em Ponta Figo, roça muito isolada geográfica e socialmente, essa abertura não existe, sendo visível na proposta de reabilitação em que os participantes propõem retomar os usos originais, na grande maioria dos casos negando a mudança ou evolução do programa arquitectónico e excluindo a introdução de novas funcionalidades.

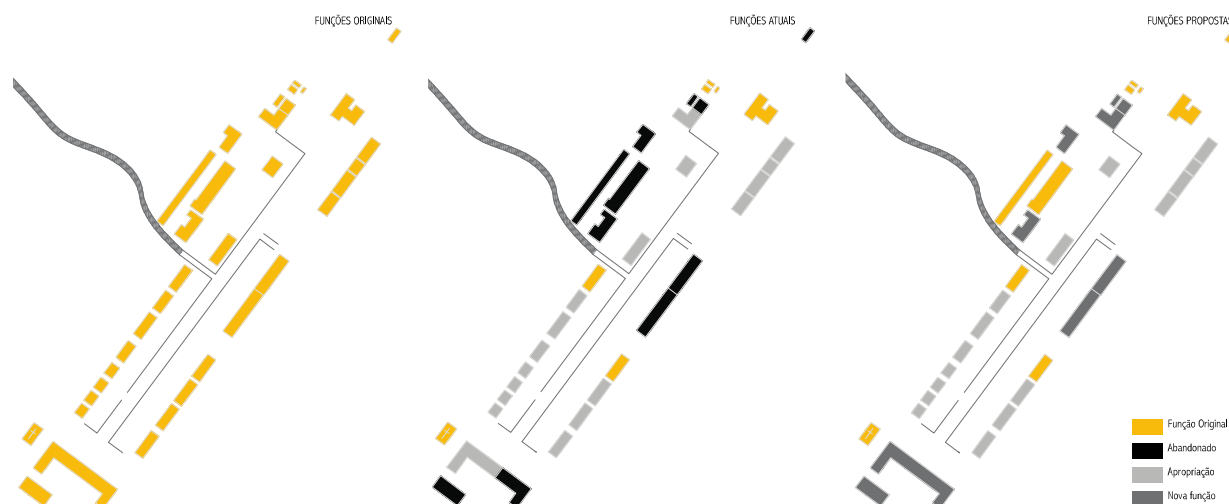


*Fig. 14: Evolução funcional da roça Rio do Ouro, da origem à proposta dos moradores.
Elaboração própria*



Fig. 15: Evolução funcional da roça Ponta Figo, da origem à proposta dos moradores.
Elaboração própria

Nas figuras 14 e 15 é possível comparar a influência que a localização geográfica das roças, face à sua envolvente, pode ter na abertura para a mudança e evolução programática destas estruturas agrárias. Na figura 14, roça Rio do Ouro, podemos encontrar nas funções propostas pelos moradores vários pontos onde são introduzidos espaços assinalados a cinza escuro, representando novas funções, tais como uma pequena unidade turística, um centro de convívio e um museu, entre outras, ou seja, mudanças no espaço e reorganização da roça. Esta roça mostra-se relativamente permeável, com facilidade de acessos ao centro urbano mais próximo, bem como à Capital. Em oposição, na figura 15, observamos como o isolamento geográfico, entre outros fatores, é determinante na decisão das funções propostas pelos moradores, sendo que a sua fraca abertura à mudança faz com que optem por retomar, na maioria, as funções originais da roça, negando a variação de funcionalidades devido a acreditarem que as funções originais podem satisfazer as suas necessidades atuais.

CONCLUSÕES E DESAFIOS FUTUROS

A localização e a geografia das roças na ilha de São Tomé e Príncipe têm influência na determinação do seu programa e no que poderá ser a sua evolução e atualização. Devido à sua localização “*de acesso difícil*” (Nascimento, 2000:399), as roças foram pensadas como sistemas de organização que deveriam garantir a autonomia da produção agrícola e da vida quotidiana dos habitantes. A roça representa um modelo de organização territorial, onde a autossuficiência é um conceito-chave, sendo que a grande maioria destas propriedades localiza-se afastada do litoral e, consequentemente, das vias de circulação privilegiadas. Apesar de existirem poucas roças no centro da ilha, local onde a floresta é impenetrável, é elevado o número que se localiza em áreas a escassos quilómetros da linha de costa onde, contudo, a vegetação densa e topografia acentuada dificultam as deslocações de e para estas estruturas agrárias.

As roças criam no território uma rede formada por um conjunto de células interligadas entre si, em que cada uma cumpre a sua função para o correto funcionamento do todo. Na atualidade esta situação não se verifica. Uma das conclusões deste trabalho é que o retomar dessa coesão poderá contribuir para melhorar as condições das roças e promover o desenvolvimento social e económico do país.

No final desta investigação é possível afirmar que foi cumprido o objetivo central do trabalho, o desenho e a implementação de uma primeira fase de um processo participado de reabilitação das roças, promovendo o envolvimento direto e ativo das comunidades locais nos processos de tomada de decisões sobre o espaço que habitam. Acredita-se que só esse tipo de participação poderia permitir a chegada às propostas de intervenção aqui apresentadas. No decorrer do processo participado desenhado, foram atingidos os objetivos mais específicos traçados para cada sessão. Sublinha-se a facilidade na chegada a consensos em todos os momentos que a isso o exigiram, fator que pode funcionar como um indicador positivo da preparação das comunidades locais para acolher um processo de reabilitação deste tipo. Existindo uma continuação ou replicação do processo (*Re*)Viver as Roças, acreditamos que a utilização alargada de debates e conversas informais poderia trazer uma maior funcionalidade, aceitação e satisfação face ao cumprimento dos objetivos estabelecidos, num processo participado.

De um modo geral, considera-se fundamental que as entidades governamentais atuem junto das roças e das suas comunidades com a finalidade de preservar o património arquitetónico e impulsionar a retoma das produções de monoculturas como cacau, café e açúcar, entre outras. Dado o panorama socioeconómico atual do arquipélago e os testemunhos recolhidos no decorrer da investigação, acredita-se que devem ser os vários membros do governo nacional, começando pelos representantes políticos das Câmaras Distritais, a dar o exemplo, olhando para as roças de São Tomé e Príncipe como um elemento de património material, que surge como palco para o património imaterial característico do país e que deve, por isso, ser preservado e reabilitado nas suas diversas valências.

De acordo com os testemunhos recolhidos ao longo do processo, em ambos os casos de estudo, e sendo a subsistência nacional atualmente assegurada pela produção das roças, torna-se premente combater o fenómeno de êxodo rural que se está a abater sobre os principais distritos do país, com maior destaque no caso de Ponta Figo. Uma das formas de combater esse fenómeno pode passar pela criação de medidas de incentivo à permanência na roça e produção agrícola nos campos dessa propriedade, sendo esta também uma forma de atenuar o isolamento geográfico que se faz sentir em muitas das roças de São Tomé e Príncipe.

Olhando para o futuro, importa lançar o desafio que visa entender qual a possibilidade de continuação do processo de reabilitação participada a que se deu início, expandindo a sua implementação por tantas roças quanto possível, como forma de compreender se seria essa uma forma efetiva de gerar o desenvolvimento económico e social em São Tomé e Príncipe.

Este desafio leva-nos ao levantamento de algumas questões que poderiam ser respondidas numa fase seguinte do trabalho e que se prendem com o entendimento de: quais seriam as próximas fases do processo? Como poderiam as entidades locais unir esforços para a promoção de uma ação pioneira de reabilitação participada de uma estrutura com a dimensão das roças em estudo? Que medidas poderiam ser implementadas junto das comunidades das roças para atenuar o isolamento geográfico? E acima de tudo, a questão que só poderia ser corretamente respondida aquando da finalização do processo de reabilitação participada: qual o verdadeiro impacto que um processo participado pode ter junto dos vários atores e da sociedade santomense em geral?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARONE, Ana Cláudia e DOBRY, Sylvia. “Arquitetura participativa” na visão de Giancarlo De Carlo. *Revista Pós*. 2002. 15, pp. 18-31.

Caixa Geral de Depósitos (CGD). *São Tomé e Príncipe - Oportunidades e potencial de desenvolvimento*. Lisboa: Caixa Geral de Depósitos. 2014.

ESPÍRITO, Marisa. *Cabo-verdianos em São Tomé - trajectória social nos pós independência*. Lisboa: CES. 2004.

FERNANDES, Ana Silva, SÁ, Manuel Fernandes e PÓVOAS, Rui Fernandes. Património Luso-Afro-Tropical: O exemplo das roças de São Tomé e Príncipe. Desafios para a sua conservação e reabilitação e o seu potencial para o desenvolvimento. Em *6º Congresso Luso-Moçambicano de Engenharia*, Maputo. 2011.

FERNANDES, José; JANEIRO, Maria; de ANDRADE, Rodrigo; PAPE, Duarte. *São Tomé e Príncipe – Cidades, Território e Arquitecturas*. 1ªed. Lisboa: Edição dos Autores. 2013.

GUEDES, Manuel Correia. *Arquitectura Sustentável em São Tomé e Príncipe – Manual de boas práticas*. Lisboa: IST Press. 2015.

GUERRA, Isabel. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 2010. 91, pp. 121-134.

INE. *IV Recenseamento geral da população e habitação de 2012*. São Tomé e Príncipe. 2012.

JENKINS, Paul; MILNER, Joanne; SHARPE, Tim. A brief historical review of Community Technical Aid and Community Architecture. Em JENKINS, Paul e FORSYTH, Leslie (Eds.), *Architecture, Participation and Society*, Londres: Routledge. 2009. pp. 1-13.

NASCIMENTO, Augusto. O Quotidiano dos Europeus nas Roças de São Tomé nas Primeiras Décadas de Novecentos. *Arquipélago – História*, 2ª série. Lisboa: 2000. 4 (2), pp. 377-408.

PAPE, Duarte e de ANDRADE, Rodrigo. *As Roças de São Tomé e Príncipe*. 1ªed. Lisboa: Tinta da China. 2013.

SANOFF, Henry. Multiple views of participatory design. *METU Journal of the Faculty of Architecture*. 2006. 23 (2), pp. 131-143.

TURNER, John. Housing: Its part in another development. Em: *Housing: Process and Physical Form*. Egipto: Aga Khan Award for Architecture. 1980. pp. 8-19.

VASCONCELOS, Lia. *Participação activa: Novas exigências processuais*. Apresentação PowerPoint, Faculdade de Arquitectura, Universidade Técnica de Lisboa.

CIDADE E CIDADANIA: PROGRAMA DE INCENTIVO E ORGANIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANEJAMENTO URBANO

VIEIRA, Sidney Gonçalves

(Universidade Federal de Pelotas, sid_geo@hotmail.com)

OLIVEIRA, Giovana Mendes de

(Universidade Federal de Pelotas, geoliveira.ufpel@gmail.com)

PANITZ, Lucas Manassi

(Universidade Federal de Pelotas, lucaspanitz@gmail.com)

PINHEIRO, Robinson Santos

(Universidade Federal de Pelotas, robinson22pinheiro@yahoo.com.br)

[dx.doi.org/10.17127/gcfd/2016.16](https://doi.org/10.17127/gcfd/2016.16)

Palavras-chave: “Cidadania”; “Participação popular”; “Planejamento urbano”

Objetivos da apresentação

O futuro desejado para a participação popular em planejamento urbano é aquele em que cada indivíduo goza de cidadania suficiente para, por si próprio, opinar, manifestar e agir. Isso pressupõe, em verdade, exercício pleno de cidadania, alcançado mediante formação e experiências concretas. O papel da Geografia na construção deste cenário possível é o da atuação social, da discussão intelectual e da transformação pelo processo pedagógico do ensino/aprendizagem. Neste sentido, uma perspectiva própria aponta para a autonomia e para a liberdade como princípios básicos norteadores a serem seguidos. Assim, por intermédio da Geografia, será possível fazer com que as pessoas conheçam o espaço e nele atuem, promovendo sua efetiva apropriação.

Resumo

O planejamento urbano tem evoluído de um modelo eminentemente formal, que em sua elaboração prevê apenas a participação de técnicos, eleitos como conhecedores da realidade, para os modelos participativos, nos quais a comunidade envolvida é chamada a atuar na elaboração de proposições. Entretanto, mesmo nos modelos mais avançados, a participação popular é sempre tutelada por instituições, públicas ou privadas, que acabam moldando a produção do resultado proposto. O futuro desejado, neste campo, é o da participação efetiva de cada cidadão, cada vez mais dificultado ante os padrões de crescimento das populações envolvidas. Por isso, se pensa em uma possibilidade em que o espaço possa ser pensado a partir dos territórios de cada comunidade, onde cada um possa expressar suas análises sobre o presente e projetar suas expectativas acerca do futuro desejado. Em nossa experiência, temos identificado a grande dissonância existente entre o que preconizam os agentes públicos ou privados para uma determinada área e aquilo que seus moradores efetivamente desejam. Não raro, as ações de planejamento e as próprias políticas públicas, se voltam para um modelo de cidade arquitetado pelo pensamento dominante, que pensa a realidade na

perspectiva de suas próprias experiências, de seu próprio padrão de vida e das expectativas que têm de um mundo melhor, mas que esquece de levar em conta o que o outro pensa, quer e deseja. Muitas práticas, também têm apontado a facilidade para encontrar uma leitura comunitária da realidade, por intermédio de processos investigativos simples que levam em conta a efetiva participação de todos. Dinâmicas de grupos, trabalhos em mutirões, reuniões comunitárias entre outras, são ações capazes de identificar o pensamento de um grupo sobre a realidade que os cerca, bem como as expectativas acerca do que gostariam que fosse feito ou que eles próprios poderiam fazer. Esta é a proposição deste trabalho, ou seja, o incentivo da organização da participação popular na busca daquilo que lhes serve.

Parte-se do pressuposto de que é possível disponibilizar informações, conhecimentos e capacidade técnica existente na universidade para fundamentar a ação social urbana baseada na organização e participação popular. Reconhece a proeminência dos movimentos sociais como importante para a definição da política urbana e, como tal, admite que a organização e participação popular são fundamentais no exercício desse direito à cidade. Justifica-se pelo reconhecimento de que tais movimentos sociais desempenharão um papel tão mais importante e significativo quanto melhor estiverem preparados para a ação. Identifica na sociedade contemporânea mudanças expressivas no processo de urbanização que dão razão para que se pense em novas formas de atuação social. Do ponto de vista teórico, se alia a uma perspectiva nova do urbanismo que reconhece a necessidade de redefinição das relações entre interesses coletivos, individuais e gerais. Também se fundamenta na ideia de que o planejamento urbano, especialmente o Plano Diretor, pode ser um instrumento de realização da organização e da participação popular pela utilização de instrumentos já existentes. Principalmente, parte do pressuposto de que um planejamento autonomista é possível, baseado na livre participação dos indivíduos em suas comunidades, valorizando a participação efetiva de cada cidadão, o que exige conhecimento e técnica para exercício da cidadania. Com isso, preconiza ações que visam conferir conhecimento, informação e capacidade técnica para que os cidadãos possam agir na organização e participação responsável. Utiliza como metodologia a pesquisa-ação, com forte envolvimento dos pesquisadores e extensionistas na construção de propostas. Atua com base em cursos de formação, informação e capacitação no planejamento urbano. O principal objetivo do programa é prestar apoio formativo e técnico à mobilização e à participação consciente e responsável dos cidadãos de Pelotas, estado do Rio Grande do Sul, moradores em Área de Especial Interesse Social (AEIS), em suas ações de reivindicações por demandas sócio-espaciais urbanas.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se insere na temática do fortalecimento do controle social de políticas públicas e da atuação dos movimentos sociais. Busca desenvolver uma série de atividades capazes de fomentar o apoio à organização dos movimentos sociais por meio de ações de formação, assistência técnica e apoio à mobilização e participação social. Nesse sentido, a proposta se justifica pela necessidade de dotar a sociedade de informações, conhecimentos, técnicas e instrumentos capazes de

capacitar a participação e a mobilização da sociedade urbana. Parte-se do pressuposto de que a autenticidade dos movimentos sociais urbanos é rica o suficiente para organizar seu próprio movimento. Entretanto, se puder contar com o apoio técnico que lhe proporcione capacidade para analisar o contexto histórico, político e social no qual suas lutas concretas estão inseridas haverá uma participação muito mais consciente, sólida e duradoura, capaz de promover transformações mais efetivas em todo o contexto social e espacial da cidade. Por isso, se entende que o espaço da cidade é também manifestação da cidadania e que esta pode ser qualificada sem a perda da autonomia e da autenticidade.

Nesse sentido, a justificativa da proposta está estruturada em dois pontos fundamentais. Primeiro, o entendimento de que os movimentos sociais urbanos são os detentores originários da política urbana e cabe a eles o estabelecimento de uma pauta de demandas a serem cumpridas pelas políticas públicas e pelo Estado de um modo geral, a fim de garantir o acesso mais justo aos bens, equipamentos e serviços de uso coletivo. E, segundo, a compreensão de que a sociedade passou e passa por transformações profundas em sua estrutura demográfica, provocando alterações nas formas de organização social e no necessário atendimento de demandas próprias da sociedade urbana contemporânea. São esses pontos que se passa a analisar, a seguir.

A proeminência dos movimentos sociais na definição da política urbana

Durante duas semanas do mês de junho de 2013 o Brasil experimentou uma mobilização social sem precedentes em sua história recente. Um movimento conflagrado inicialmente pela luta pelo “passe livre” no sistema de transporte público urbano e que incorporou diversas outras reivindicações até então latentes em uma sociedade que parecia imersa em uma aparente tranquilidade de crescimento econômico. Entretanto, quem acompanha a realidade das cidades brasileiras não se surpreendeu com a onda de protestos que deslanchou pelo país, em um movimento que teve origem e cresceu longe das organizações partidárias e que foi capitaneado por uma juventude que se julgava inerte nas redes sociais.

O movimento não surpreendeu porque se sabe que a cidade é o *locus* privilegiado da reprodução do capital e do trabalho e as razões para a realização desses protestos não podem ser desvinculadas das condições de existência das próprias cidades. É na cidade que se reproduz a força de trabalho e as melhorias nas condições de vida da sociedade passam necessariamente por melhorias efetivas nas políticas públicas urbanas, que deveriam ser responsáveis por melhores condições de transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo e esgoto entre tantas outras formas materiais e objetivas nas quais se dá a reprodução social da força de trabalho. As diferentes formas de acesso a esses bens e equipamentos sociais urbanos refletem a extrema desigualdade social existente no Brasil que, nas cidades, se manifesta pela maneira autônoma pela qual a sociedade busca resolver seus problemas. As invasões, os mutirões, os loteamentos irregulares resultam de uma forma de apropriação do espaço urbano para a qual não contribui

nenhuma legislação ou governo. Trata-se da luta de uma força de trabalho excluída da cidade legal, barata e de baixos salários.

Justamente nessa base socialmente desigual vivenciamos o impacto das décadas de baixo crescimento experimentadas a partir de 1980, que se somaram à política neoliberal do Estado e a consequente diminuição das políticas públicas e sociais. Na cidade, a materialização desse descalabro de injustiças sociais pode ser muito bem visualizado no aumento da violência urbana. No período subsequente, nas décadas de 1990 e 2000, em meio à globalização, floresceu uma nova política urbana, nas quais apareceram urbanistas, advogados, prefeitos, parlamentares e inúmeros outros atores sociais que ajudaram a construir a Plataforma de Reforma Urbana. Incluiu-se na agenda de prefeituras novas práticas de participação, como o orçamento participativo, e foi privilegiada a urbanização da cidade ilegal (informal ou invisível) até então ignorada pelas administrações públicas. Surgiu uma série de melhorias políticas de habitação, saneamento, mobilidade e novas instituições como o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades e as Conferências Nacionais das Cidades. Em 2001 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº10.257, o Estatuto da Cidade, como resultado das lutas populares urbanas, ainda que de sua aplicação não resulte a esperada correção dos desequilíbrios sociais existentes no espaço urbano. Na sequência, nos governos de Lula e de Dilma Roussef, proliferou o desenvolvimento de uma série de medidas de combate à pobreza que fortaleceram o mercado interno. Principalmente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida provocaram um crescimento da construção civil e do mercado imobiliário urbano nas principais cidades do país. Com isso, a agenda da reforma urbana foi esquecida. Segundo Maricato (2014, p.23) “os movimentos sociais ligados à causa se acomodaram no espaço institucional onde muitas das lideranças foram alocadas”. Recentemente, sob o processo de *impeachment* da presidete Dilma Roussef, o govreno interino de Michel Temer desacelerou o entusiasmo na manutenção dos programas sociais existentes, fazendo pairar dúvida sobre a continuidade desses processos.

Mas as disputas por localização urbana se mantém acirradas, pois a terra urbana continuou refém dos interesses do capital imobiliário. A disputa por terras entre o capital e a força de trabalho fizeram afastar ainda mais os limites da periferia: as políticas urbanas, especialmente a habitacional, permaneceram longe daqueles que as justificam. Entretanto, no setor dos transportes, aparece de maneira mais forte o sacrifício dessa população de excluídos: horas de tempo médio em viagens de deslocamento para o trabalho, péssima infraestrutura de redes de todos os modais, condições mínimas de segurança e conforto. É notório o gasto em transporte dispendido pelas populações pobres que chegama ter seus orçamentos familiares comprometido spelo preço dos transportes públicos e pela necessidade de deslocamentos para acesso a bens e serviços comunitários, sem falar do necessário deslocamento diário para o trabalho.

Enfim, todas essas contradições evidenciam a latência de uma rebeldia que não poderia ser controlada para sempre. A rebeldia manifestada nas ruas não passa de uma manifestação do direito à cidade do qual grande parcela da população foi excluída. Fica evidente a desilusão em relação à

democracia e suas formas de representação. Há uma desqualificação da política e dos políticos que é resultado do distanciamento que a governabilidade no poder provocou na participação popular e na gestão participativa direta. O clamor por mais justiça social, menor desequilíbrio de renda, acesso às condições básicas de infraestrutura, saúde e educação passou a ser bradado pelos próprios descontentes, ao invés de seus representantes, evidenciando a possibilidade de uma participação quase ignorada, aquela que resulta dos desejos das pessoas e que não pode ser cooptado por partidos, instituições ou governos. O papel da universidade, nesse momento tão importante que evidencia o poder dos movimentos populares, pode ser o de fornecer subsídios técnicos para o incentivo e a organização da participação popular, organizando oficinas, palestras, cursos e outras atividades de responsabilidade acadêmica, capazes de qualificar a participação popular na obtenção de resultados mais eficazes nas lutas pela justiça social. O papel da Geografia, na construção do futuro desejado, está em mostrar o espaço e possibilitar compreender o território como a manifestação de um poder local, comunitário, no qual a cidadania pode se expressar de maneira plena e efetiva, promovendo a realização de ações socialmente válidas e significativas, transformadoras da realidade em que se vive o cotidiano.

A urbanização da humanidade e o papel da sociedade urbana

Cada vez mais o papel da cidade é enaltecido como o lugar que representa a condição e o resultado do processo de produção do próprio espaço e da vida. É nas ruas das cidades que a sociedade urbana ganha voz e visibilidade. Já em 2007, segundo o relatório do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês) da Organização das Nações Unidas (ONU) intitulado “Situação da população mundial 2007. Desencadeando o potencial de crescimento urbano”, destacava a importância da população urbana mundial. O referido relatório (UNFPA, 2007) destaca que em 2008 se vivenciou um marco invisível, mas significativo, tal seja de que pela primeira vez na história da humanidade mais da metade da população humana passou a viver em áreas urbanas. Em 2030 esse número deverá passar de 5 bilhões de pessoas e, nesse sentido “o futuro dessas pessoas, o futuro das cidades nos países em desenvolvimento, o futuro da própria humanidade dependerá das decisões tomadas agora em preparação para esse crescimento.” (UNFPA, 2007, p. 1). Entretanto, há um quadro ameaçador instaurado, pois a concentração de pobreza, o crescimento das favelas e a ruptura social nas cidades aponta para uma situação de risco. Entretanto, “as cidades concentram a pobreza, mas também representam a melhor oportunidade de se escapar dela”, (UNFPA, 2007, p. 65) como salienta o relatório. Ao propor iniciativas proativas para o investimento nas cidades o relatório é enfático ao sugerir em primeiro lugar o respeito ao direito dos pobres à cidade; em segundo lugar, uma visão de longo prazo e mais ampla acerca do uso do espaço urbano para reduzir a pobreza e promover a sustentabilidade. E, finalmente:

Em terceiro lugar, as instituições e os especialistas em população podem e devem desempenhar um papel crucial de apoio às organizações comunitárias, aos

movimentos sociais, aos governos e à comunidade internacional, para melhorar a natureza e a forma da futura expansão urbana e assim aumentar o seu poder para reduzir a pobreza e promover a sustentabilidade ambiental. Um esforço internacional conjunto neste momento crítico é fundamental para esclarecer as opções de políticas e fornecer as informações e análises que apoiarão as estratégias para melhorar nosso futuro urbano. (UNFPA, 2007, p. 68)

Portanto, as tendências de localização e descentralização tanto do planejamento como da tomada de decisões tornam-se cada mais importantes uma vez que metade de todo o crescimento demográfico urbano está ocorrendo em localidades menores. Justamente essas comunidades, como bairros e vilas, têm a vantagem de possuir maior flexibilidade na hora da tomada de decisões sobre questões críticas, como o uso da terra, infra-estrutura e serviços, e, dessa forma, são mais propícias à participação popular e à supervisão política. Em contrapartida, enfrentam maior dificuldade pela escassez de recursos e fundos. Principalmente, as ações locais são dificultadas pela falta de informações essenciais e a capacidade técnica para utilizá-las. A ação nesse campo aponta para um potencial imenso a ser explorado a fim de que se torne realidade efetiva a mobilização e a participação comunitária. As localidades menores, em particular, precisam de ajuda. (UNFPA, 2007, p.68)

O relatório da ONU é primoroso ao apontar as possibilidades de ação e a necessidade de intervenção nessas áreas menores, propondo uma agenda de atividades em completa sintonia com os objetivos do presente projeto. Nesse sentido, adverte o relatório UNFPA (2007, p.73):

Os funcionários do governo precisam de informação de boa qualidade, claramente apresentada e desagregada para preencher as lacunas de serviços, especialmente nos bairros em processo de rápido crescimento. A sociedade civil, a mídia e o público em geral precisam das mesmas informações para compreender seus direitos, formular suas demandas, exercer pressão sobre planejadores e políticos e monitorar suas respostas. As abordagens participativas são desenhadas para gerar o envolvimento da comunidade no desenvolvimento e dar às pessoas algum controle sobre diferentes tipos de projetos de desenvolvimento. Felizmente, vem aumentando o reconhecimento, especialmente em áreas urbanas pobres, de que a participação de mulheres e homens pobres nas decisões que os afetam é fundamental. Entre os pobres urbanos, frequentemente as mulheres têm sido pioneiras de organizações comunitárias que cuidam das necessidades da comunidade e pressionam por mudanças; essas organizações transformaram-se, muitas vezes, em eficazes movimentos sociais. O conhecimento empodera populações e tem implicações de longo prazo para o planejamento. O orçamento participativo e o "mapeamento participativo" podem melhorar o nível de conscientização, mostrar às comunidades quais serviços públicos estão disponíveis e quem os utiliza, e melhorar o controle local. A pesquisa e o mapeamento comunitários são extremamente importantes para organizações de pobres urbanos. Os formuladores de políticas também necessitam de informações intra-urbanas desagregadas para atender às necessidades dos pobres de forma mais eficiente. Isso pode ajudar a assegurar uma distribuição equilibrada e equitativa dos recursos; desenhar indicadores de controle de qualidade; selecionar quem incluir ou excluir de um programa; e permitir ajustes na localização das agências, na distribuição de funcionários e nas estratégias de comunicação.

Portanto, a qualificação dos cidadãos melhora o controle da sociedade, dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil permitindo maior e melhor controle da elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Nesse sentido, o presente programa se insere como um elemento capaz de fornecer os subsídios necessários para o acesso às informações e à capacidade técnica na solução de problemas e na conscientização da sociedade urbana na organização e na participação.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Novo Urbanismo e a participação cidadã

Sobretudo nos últimos trinta e poucos anos, a contar do início da década de 1980, as transformações na sociedade se operaram de forma mais contundente, trata-se do processo social de urbanização da sociedade. Tais transformações ensejaram modificações no produto social do trabalho: o espaço urbano, que é a cidade, resultado físico e concreto desse processo. Portanto, continuar trabalhando para analisar a sociedade com base nos pressupostos teóricos de um modernismo produzido antes dessas transformações é, no mínimo anacrônico. Esses pressupostos já não contém elementos capazes de identificar, avaliar e analisar adequadamente o que ocorre na realidade transformada. Baseado em preceitos elaborados na década de 1930 o urbanismo modernista perdeu sua capacidade de dar sustentação teórica para os acontecimentos contemporâneos. Novas propostas, contendo elementos específicos de análise passaram a ser utilizados com mais eficácia, até que se entendeu a necessidade de utilização de novos princípios para dar fundamentação a esse urbanismo. Com isso surge o neourbanismo, trazendo para a análise urbana o contexto da urbanização no presente.

De acordo com Ascher (2001), no processo de modernização a primeira modernidade e sua revolução urbana apresentaram novas ideias sobre a cidade e as primeiras utopias urbanas, em uma fase que se pode chamar de paleourbanismo; a segunda modernidade e sua revolução urbana produziram modelos aos quais associamos o projeto do urbanismo propriamente dito; já a terceira modernidade e sua revolução urbana estão cedendo lugar a novas atitudes, novos projetos e formas de pensar e de atuar, é o que podemos chamar de neourbanismo. De modo geral, essa terceira revolução urbana pode ser caracterizada por cinco grandes mudanças: a metapolização (uma estrutura urbana caracterizada pela existências de “cidades dentro das cidades”), a transformação dos sistemas urbanos de mobilidade, a formação de espaços-tempos individuais, a redefinição da correspondência entre interesses individuais, coletivos e gerais, e novas relações de risco.

De forma diretamente relacionada com o presente trabalho pode-se destacar a importância da redefinição das relações entre interesses individuais, coletivos e gerais, pois nesse aspecto aparece o tema da diversificação dos interesses individuais e coletivos. Nesta fase da modernização, caracterizada pela terceira revolução urbana moderna, se observa a maior fragilidade dos vínculos sociais, que são menos estáveis, apesar de serem mais numerosos e variados, totalmente imbricados nas múltiplas redes sociais. Assim, os chamados grupos sociais tendem a perder sua força e sua

importância objetiva e subjetiva. Os indivíduos já não compartilham de interesses comuns em diversos campos o que compromete sobremaneira o funcionamento da democracia representativa, que está baseada justamente na capacidade de representação a um grupo. Também são colocadas sob análise as organizações que pretendem integrar posições sobre questões sob uma determinada ótica ideológica ou programa.

Assim, no entendimento de Ascher (2001, p. 64) “se faz necessário uma refundação da arquitetura territorial institucional e uma renovação dos modelos de funcionamento da democracia em geral e da democracia local em particular.” Essas alterações apontam para o crescimento da participação popular de caráter autônomo com vistas ao atendimento de demandas cada vez mais específicas. Cresce, portanto, a necessidade de organização da participação, como maneira de sistematizar demandas. Os territórios comunitários passam a ser, cada vez mais, o foco de interesse das ações efetivas, pois se constituem na consubstanciação de uma realidade palpável, assimilada e aproveitada pelos interesses mais próximos, mais participativos e menos representativos.

O Plano Diretor como Instrumento de Planejamento Urbano

Por outro lado, no âmbito das mudanças trazida pela institucionalização da pauta dos movimentos sociais urbanos surge a regulamentação estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Passam a ser considerados pressupostos para a elaboração e revisão de planos diretores, aqui entendidos como participativos. Trata-se de um dispositivo de legislação urbana que, apesar dos limites concretos que apresenta, traz-nos uma série de instrumentos que fazem valer o fim social da propriedade urbana em detrimento do instituto jurídico da propriedade imobiliária de caráter individual e absoluto.

Na verdade, já na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus artigos 182 e 183, que tratam da Política Urbana, são estabelecidos os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. O papel do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, foi o de regulamentar os artigos programáticos instituídos pela Constituição Federal, estabelecendo parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. O Estatuto oferece instrumentos para que o município possa intervir no processo de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade.

O Plano Diretor aparece como um instrumento de alto poder de transformação da realidade tanto na sua elaboração original quanto nas revisões necessárias. Os princípios norteadores do Plano Diretor estão estabelecidos no Estatuto da Cidade, que o define como um instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Há que se levar em conta as transformações vividas pelo próprio planejamento urbano de um modo geral, já analisados em Vieira (1997), “Estado e Planejamento Urbano no Brasil”, em que se evidencia a mudança no padrão de planejamento urbano brasileiro, deslocando a atividade de um campo eminentemente técnico para um campo de correlação de forças mais justo entre o Estado e a sociedade.

As diretrizes que orientam a formulação do Plano Diretor pressupõe o planejamento participativo como forma de organização capaz de construir cidades melhores e mais justas. Dentre as diretrizes está o entendimento de que todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. O “Plano Diretor participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos” elaborado pelo Ministério das Cidades (Rolnik e Pinheiro, 2004, p. 14) alerta para a necessidade de que

democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor.

Construir o Plano Diretor se transforma em uma atividade altamente participativa, pelo menos do ponto de vista formal. Entretanto, é preciso que a própria sociedade em seus grupos menores, constituídos em associações de moradores, organizações não governamentais e os indivíduos no exercício de sua plenitude democrática, possuam condições para intervenção qualificada.

A primeira etapa na realização de um Plano Diretor diz respeito às leituras técnicas e comunitárias. Ler a cidade é fundamental para identificar e entender a situação da realidade urbana e rural do município. Para isso, é fundamental que se realizem as leituras técnicas, efetivada pela equipe de profissionais capacitados para analisar os aspectos físicos, territoriais, políticos, administrativos e sociais do município. Mas, ao mesmo tempo, é fundamental a realização da leitura comunitária, baseada no entendimento que a sociedade tem de sua própria realidade, sendo fundamental nesse momento, a organização e a participação popular. Sobre esse tema, já se discorreu em Vieira (2012), tratando da “Leitura Técnica e Leitura Comunitária: Bases para a Elaboração do Plano Diretor Participativo. Jaguarão, RS”, enfatizando o processo de planejamento participativo como fundamental para a produção de cidades mais justas.

A segunda etapa no ideário participativo de confecção do Plano Diretor diz respeito à formulação e ao pacto em torno de propostas. Trata-se de uma perspectiva estratégica que pressupõe a capacidade de intervir sobre temas e questões verdadeiramente cruciais para a cidade e que devem ser enfrentada de maneira rápida e eficaz. Para isso, são definidos e pactuados os temas, as estratégias e os instrumentos de ação.

Logo a seguir deve vir a etapa da definição dos instrumentos, propriamente dita. Ou seja, o momento em que serão objetivados as ferramentas que viabilizam as intenções expressas no Plano Diretor. O próprio Estatuto da Cidade estabelece mais de trinta instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo de seu território. Nessa etapa será preciso verificar quais os instrumentos são adequados aos casos particulares da realidade estudada.

Por fim, será necessário organizar um sistema de gestão e planejamento do município, que estabeleça uma estrutura de gestão e um processo participativo capaz de implementar e monitorar a aplicação efetiva do Plano diretor. O controle social só poderá se efetivar se existirem mecanismos

suficientes e capazes de atender as demandas por controles e ajustes do planejamento em geral. Portanto, a elaboração do Plano Diretor, em si, não encerra o processo de planejamento, que deverá ser contínuo e permanente.

Assim, o preparo, por intermédio da orientação e conhecimento da própria atividade de planejamento é fundamental para a organização e a participação popular. Já existe um desenvolvimento de conteúdo suficiente para ensinar novas estratégias de organização e luta por demandas, sendo significativamente importante que a sociedade disponha desse conhecimento para poder balizar sua atuação. Até o momento, o uso desses instrumentos tem apontado para uma formalidade burocrática no cumprimento das exigências legais, ou seja, a participação efetiva é traduzida pela manifestação em atas e documentos que atestam apenas o cumprimento do que a lei exige, mas deixa a desejar na discussão e produção efetiva do espaço social que se deseja.

A QUESTÃO URBANA NA PERSPECTIVA AUTONOMISTA

Aqui se levará em conta a perspectiva autonomista defendida por Cornelius Castoriadis (1975, 1983, 1998), também manifestada por Marcelo Lopes de Souza (2004), que se alinha a uma reapropriação crítica do planejamento urbano e da gestão da cidade como instrumento de justiça social.

Para Castoriadis (1975) as democracias representativas ocidentais são, na verdade, oligarquias liberais. O desequilíbrio entre o poder da minoria de dirigentes e a maioria dos cidadãos comuns desqualifica o uso do termo democracia para os regimes representativos. Segundo Souza (2004) as ideias político-filosóficas de Castoriadis, baseada na autonomia, estão fundamentadas em duas principais fontes. A primeira, deriva da pólis grega clássica, no que diz respeito à democracia direta; A segunda, do movimento operário, mais especificamente da experiência dos conselhos operários e o debate da autogestão da produção pelos trabalhadores.

Ainda seguindo Souza (2004, p. 174), observamos que autonomia pode englobar dois sentidos que estão relacionados entre si: autonomia coletiva e autonomia individual. No primeiro caso, da autonomia coletiva, trata-se do “consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depreende garantias político-institucionais”. Refere-se, portanto, à instituições e às condições materiais e objetivas, incluindo o acesso à informação, que garante a igualdade de chances de participação em processos decisórios que dizem respeito à própria comunidade. Por outro lado, a autonomia individual, diz respeito à “capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa”. Nesse caso, depende de circunstâncias individuais e psicológicas como também de fatores políticos e sociais. Aqui há a necessidade de indivíduos lúcidos, dotados de auto-estima e frequentemente avessos à tutela política. Nesse sentido, pode-se observar que

a sociedade autônoma visada pelo projeto castoriadiano não é, todavia, uma sociedade “perfeita”, no estilo da “sociedade comunista” preconizada pelo marxismo ou das comunidades harmônicas e sem poder e conflitos idealizadas por muitos anarquistas. Uma sociedade basicamente autônoma significa,

“apenas”, uma sociedade na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida, com isso dando-se a oportunidade de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes. (SOUZA, 2004, p. 176)

O planejamento e a gestão urbanos, com base na perspectiva autonomista, conforme esposado por Souza (2004) deve ser resultado de um processo histórico bastante complexo, que independe, nesse sentido, dos resultados de uma revolução imediata, mas sim, e muito mais, de pequenos ganhos de autonomia conquistados ao longo do tempo. Pensar quem planeja é uma questão sumamente importante. Justamente esta perspectiva permite pensar na possibilidade de criar pequenas ações capazes de produzir, aos poucos, transformações qualitativa nos processos de tomada de decisão na sociedade. Mesmo em uma sociedade heterônoma não é apenas o estado que planeja e a perspectiva de intervir nas diferentes instâncias em que a ação do planejamento, da organização e da participação popular ocorrem anima a possibilidade de construir ações a mecanismos efetivos de um pensamento autônomo.

Por outro lado, quando se pensa sobre o que é planejado, nessa perspectiva, é necessário abordar não apenas as questões materiais e objetivas que estão colocadas na prática do cotidiano urbano (território, mobiliário, etc), mas também, e fundamentalmente, planejar e gerir relações sociais. Aqueles que se envolverem nesse processo precisarão estar aptos a responder: “que problemas precisam ser superados? Com quem se pode contar para essa empreitada, e sob quais condições? Quais são os obstáculos e as dificuldades previsíveis?” (SOUZA, 2004, p. 178). É preciso pensar sobre os fins da ação e, portanto, discutir politicamente a abrangência dos propósitos. Não se deve pensar em uma ação respaldada por uma única pessoa, um intelectual pretensamente iluminado, pois não se quer aqui perder de vista a capacidade dos indivíduos envolvidos no processo. Em uma relação dialógica (expressão tomada de Paulo Freire) o papel da universidade e de seus componentes é justamente a de chamar a atenção de que a autonomia precisa ser respeitada e estimulada e que, portanto, os fins devem ser definidos pelos próprios envolvidos.

Por fim, definir como planejar irá depender da capacidade de identificar os grupos dominantes que poderão representar um entrave à participação ou à políticas redistributivas e ampliadoras da democracia. Para tanto, há que se estar preparado para a solução de conflitos que poderão surgir em diferentes níveis, desde o interno, próprio dos diferentes interesses particulares no grupo, até o externo, relacionado às instâncias de poder já constituídos em organizações e instituições.

Em algum momento seria possível perguntar em que diverge a proposta autonomista da proposta de planejamento politizado brasileiro posto em prática por correntes de esquerda no país. Na verdade, mesmo o planejamento politizado brasileiro não conseguiu se desvencilhar totalmente do pensamento tecnocrático que o antecedeu. Sem querer minimizar a importância das conquistas trazidas ao longo do tempo para a reforma urbana, ainda é preciso reconhecer que uma proposta autonomista vai mais além daquilo que está posto em prática pela democracia participativa.

No planejamento autonomista não se trata de endossar uma instância de poder separada e acima dos cidadãos – o Estado –, em cuja presença e sob cuja batuta o planejamento sempre será realizado, em maior ou menor grau, de cima para baixo. Em uma sociedade autônoma, assim como a gestão urbana será um dos aspectos da autogestão da sociedade, o planejamento será um “autoplanejamento”, radicalmente conduzido de forma democrática e descentralizada, além de flexível. (SOUZA, 2004, p. 184)

Assim, o caminho que se aponta não é um caminho predeterminado, mas sim algo a ser percorrido, conquistado a cada passo e em conjunto com todos os caminhantes. O desenvolvimento sócio-espacial deve ser visto como um ideal sempre em construção, inacabado, renovável. Trata-se de um horizonte a ser conquistado, como nas palavras de Castoriadis (1983, p.33): “uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta.”

Nesse sentido, o trabalho proposto pretende ser uma parte do caminho a ser trilhado pela sociedade urbana em questão na busca de resposta para suas demandas. Criar a possibilidade de contribuir para a informação e a dotação técnica dos envolvidos em um processo muitas vezes áspero, desconhecido e cujas práticas e resultados são maculados por experiências erradas é um objetivo alentador para uma instituição pública destinada a promover a justiça social.

METODOLOGIA E OBJETIVOS

De acordo com o III Plano Diretor de Pelotas (PD), instituído pela Lei Municipal Nº 5.502 de 11 de setembro de 2008, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são porções do território do Município, destinadas para recuperação urbanística e ambiental, para regularização fundiária e para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Possuem como diretrizes principais, entre outras, a adequação da propriedade do solo à sua função social; a integração à cidade dos assentamentos habitacionais de baixa renda, promovendo sua regularização jurídica, urbanística, técnica e ambiental; a promoção da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local e a geração de trabalho e de renda para seus moradores. Trata-se, portanto, de uma área frutífera para o desenvolvimento de cidadania e para o incentivo à organização e a participação social em busca de melhores condições de vida na cidade.

Ainda de acordo com o III PD as AEIS podem ser dos seguintes tipos: I, quando são áreas públicas ou privadas localizadas em áreas de preservação ambiental, ocupadas por população de baixa renda, em que haja interesse público em promover a regularização fundiária, recuperação ambiental, produção, manutenção e recuperação de habitação de interesse social; e II, quando são áreas públicas ou privadas, ocupadas por população de baixa renda, em que haja interesse público em promover a regularização fundiária, produção, manutenção e recuperação de habitação de interesse social. Ainda poderão ser do tipo III, glebas, e IV, interface rural-urbano, que não se aplicam ao objeto de estudo do presente programa. Basicamente, as AEIS devem atender aos seguintes critérios para sua definição: i) predominância do uso habitacional; ii) população com características sócio-econômica de baixa renda,

entendida como tal aquela composta por famílias cuja renda mensal seja igual ou inferior a três salários mínimos nacionais; e iii) área passível de regularização e/ou urbanização. São portanto, propícias ao desenvolvimento do programa ora proposto.

Para efeitos do presente Programa foi selecionada a área da Macrorregião Administrativa do São Gonçalo, que pode ser reconhecida como Bairro São Gonçalo. Dentro desta área foram selecionadas as AEIS que aí se localizam para efeito de desenvolvimento do programa, como piloto de futuras intervenções.

Metodologia

Do ponto de vista metodológico, no que diz respeito ao método de análise, o trabalho está fundamentado no método dialético e, portanto, pretende realizar uma análise da realidade com base no presente, ou seja, a partir dos dados identificados e caracterizados pelos envolvidos no processo a partir do seu próprio cotidiano. Após, será feita uma análise regressiva, de cunho histórico e social, com vistas a identificar a origem das condições atuais de existência das comunidades envolvidas. Em seguida, de acordo com o método proposto, serão feitos prognósticos das possibilidades apresentadas pelo futuro, com base nas ações a serem desenvolvidas. O trabalho pretende se construir como um evento permanente na cidade, logrando, com o tempo, atingir toda a cidade de Pelotas.

Do ponto de vista do método de investigação a proposição se embasa nos princípios da pesquisa-ação, com envolvimento comunitário dos pesquisadores que passam a desempenhar um papel fundamental na transformação da realidade, visto que se integram aos próprios demandantes no sentido de compreenderem e participarem das ações propostas.

A área da Macrorregião Administrativa do São Gonçalo selecionada para o desenvolvimento do Programa, entre 2015-2016, está localizada no perímetro urbano da cidade de Pelotas, limitada ao norte pela Avenida Ferreira Viana, à leste pelo Arroio Pelotas, ao sul pelo Canal São Gonçalo e à leste pela Avenida Juscelino Kubistcheck de Oliveira. Dentro desta Macrorregião Administrativa, ainda pouco conhecida como Bairro São Gonçalo, foram selecionadas as Áreas de especial Interesse Social delimitadas pelo III Plano Diretor de Pelotas (Lei 5.502, de 11/09/2008), a saber, Navegantes I, II e II, Vila de Pescadores, Mário Meneghetti, Ambrósio Perret e Anglo. A seleção se justificou em função da característica das AEIS de concentrarem grande número de população de baixa renda, via de regra menos integrada aos processos institucionalizados de participação e gestão da cidade.

As ações previstas serão empreendidas na Macrorregião Administrativa do São Gonçalo, nas Microrregiões selecionadas, visando atingir públicos diversos.



Figura 1 - Localização do município de Pelotas no Rio Grande do Sul e no Brasil
Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/00/RioGrandedoSul_Municip_Pelotas.svg

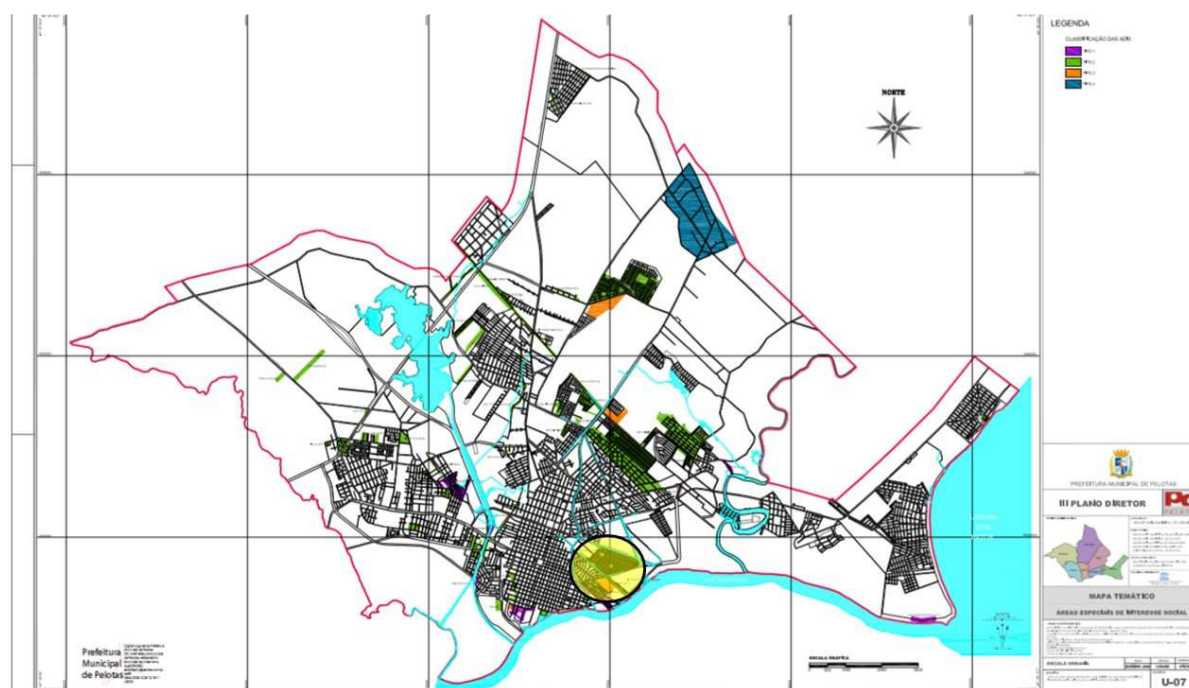


Figura 2 – Mapa do III Plano Diretor de Pelotas com área urbana de Pelotas e destaque para a localização da área selecionada

Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas, editado pelos autores.

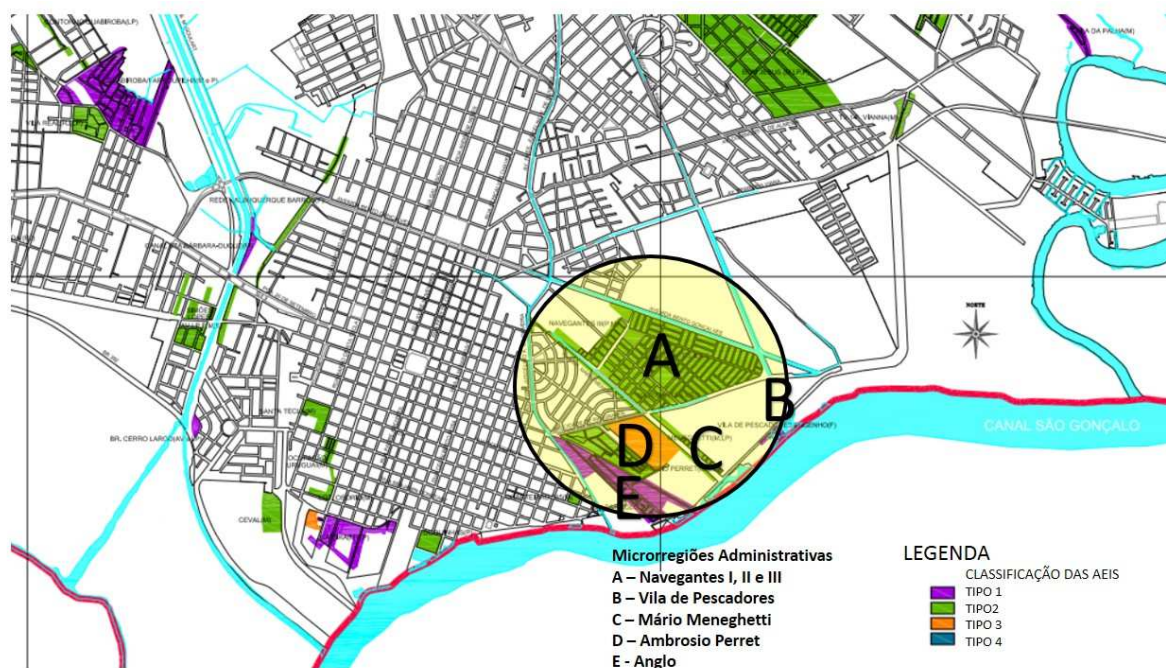


Figura 3 – Mapa do III Plano Diretor de Pelotas com destaque para as Microrregiões Administrativas selecionadas.

Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas, editado pelos autores.

Cursos e oficinas

São atividades que envolvem saber codificado, mas sem excluir o saber advindo da comunidade, assim, a abordagem será pensada de forma a se adequar ao público alvo. Elas terão cronogramas previamente divulgados e com inscrições.

Curso de Formação

São organizados cursos de duas horas e com duração de quatro meses a serem executados na universidade a partir do conhecimento existente sobre os temas propostos, conforme se informa a seguir. Os cursos serão executados pelos membros da equipe e parceiros, mas também serão convidados palestrantes nacionais e internacionais.

Curso de Legislação Urbana - Focado na legislação urbana sobre planejamento e gestão da cidade, abrangendo a Constituição Federal, A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o Estatuto da Cidade e legislação específica.

Curso de Planejamento Urbano Participativo - Baseado no Estatuto da Cidade com análise dos instrumentos existentes fomentadores da função social de propriedade.

Curso sobre Planejamento Urbano Municipal - Versando sobre Plano Diretor, Código de Obras e Código de Posturas do município de Pelotas.

Cursos de Formação Permanente - Demanda Espontânea -A partir das próprias demandas apresentadas pela comunidade serão organizado cursos de formação com vistas de capacitar os interessados a conhecer as informações, teorias e métodos referentes aos temas propostos. Os cursos

serão ministrados por professores universitários das áreas elencadas, com a colaboração de especialistas, de técnicos da prefeitura municipal e membros das associações de moradores.

Oficinas

Serão realizadas oficinas de caráter prático e de menor tempo, e que serão repetidas várias vezes ao longo dos meses. É previsto sua realização na comunidade para estreitar laços com a mesma. Os temas abordados serão leituras sócio-espaciais da cidade, participação popular e cidadania, funcionamento dos conselhos municipais, plano diretor, entre outros que poderão ser apontados pelas demandas de serviços sociais urbanos existentes. Para ministrar as oficinas está prevista a participação de professores envolvidos no programa, técnicos da prefeitura e de instituições envolvidas (fornecedores de água, luz, esgoto entre outros). Serão realizadas também atividades práticas como leituras de mapas e construção de maquetes.





Figura 4 – Sequência de ações do projeto na construção de uma praça comunitária com envolvimento dos moradores da localidade.

Fonte: Acervo dos autores.

Confecção de material gráfico

Além das ações diretamente com a comunidade, pretende-se subsidiar todo processo com a produção de materiais virtuais e impressos. Estes serão organizados e produzidos pela equipe organizadora, salvo para alguns materiais que se recorrerá a auxílio de terceiros.

Conterão as discussões realizadas com parceiros e com a própria comunidade. Serão distribuídos nas oficinas, cursos de formação e grupos de debates, bem como livremente na comunidade.

Estes materiais tem o objetivo de auxiliar na discussão e formação de apoio à mobilização e à participação social.

Grupos de debates

A metodologia a ser utilizada nesta ação prevê a realização de Grupos de Debates, como forma de incentivar a participação e a mobilização individual na análise dos problemas e das demandas comunitárias. Os Grupos de Debates serão desenvolvidos com a comunidade e na comunidade e tem caráter mais livre. Nesta ação serão usadas técnicas que visem aproximar saberes populares com saberes acadêmicos e que promovam diálogo.

Objetivos

De modo geral os objetivos de uma proposta que reconheça e valorize a importância da autonomia na realização dos movimentos sociais urbanos deve se preocupar em trabalhar com os anseios da comunidade onde está intervindo. Assim, a proposta que se leva a efeito deve se preocupar em prestar apoio formativo e técnico à mobilização e à participação consciente e responsável dos cidadãos de Pelotas, RS, moradores em Área de Especial Interesse Social (AEIS), em suas ações de reivindicações por demandas sócio-espaciais urbanas.

De maneira específica o programa pretende formar grupos de discussões sobre temas de planejamento e gestão urbanos, organização e participação popular nas AEIS e nas escolas municipais envolvidas; realizar cursos, oficinas e palestras formativas sobre os temas de cidadania, planejamento e gestão urbanos, junto às comunidades envolvidas; realizar cursos, oficinas e palestras formativas sobre os temas do relacionamento entre escola, cidadania, planejamento e gestão urbanos, junto às escolas municipais das comunidades envolvidas; organizar material gráfico informativo, cartilhas, cartazes, apostilas, sobre os temas objeto do programa para distribuição, discussão e análise nas escolas e nas comunidades envolvidas; e, sistematizar produtos técnicos como mapas, cadastros multifinalitários, bancos de dados e informações para uso na mobilização e participação social

O programa proposto está intimamente associado às atividades didáticas de Ensino de graduação em Geografia, tanto na Licenciatura como no Bacharelado. Diversas disciplinas do currículo contemplam os temas da cidadania, organização e participação popular, além do que os temas do planejamento e da gestão urbanos são objetos de disciplinas específicas. No Bacharelado em Geografia as disciplinas de Legislação Urbana, e Planejamento Urbano estão diretamente envolvidas com os conteúdos tratados. Na Licenciatura em Geografia as disciplinas de Epistemologia da Geografia e Geografia Urbana tratam com profundidade os temas a serem desenvolvidos. Além das disciplinas citadas os próprios Projetos Políticos Pedagógicos dos Cursos de Geografia enfatizam a importância da cidadania, organização e participação social.

Além da ligação direta com os cursos de Geografia outras carreiras universitárias encontram ligação direta na área do ensino com o programa proposto. Evidentemente se pode arrolar aqui os cursos de Ciências Sociais, Direito, Arquitetura e Urbanismo, para citar aqueles cuja ligação é direta com o programa.

Do ponto de vista da Pesquisa e relação é evidente, pois os participantes do programa atuam ou atuaram em projetos envolvendo o tema. Na Geografia já foram produzidos Trabalhos de Conclusão de Curso diretamente ligados à pesquisas sobre as temáticas do planejamento, organização e participação social. Também no curso de Direito os envolvidos participaram de pesquisas que resultaram em TCCs nesta área. Portanto, os envolvidos têm ligação pretérita com a pesquisa na área que está diretamente relacionada com suas linhas de pesquisa em Estudos Urbanos.

Com relação à Extensão a relação do programa é direta, pois se volta justamente para a prestação de uma atividade para a comunidade externa à universidade. Prevê formação, assistências técnica e outros elementos que caracterizam a atividade extensionista universitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa apresentado encontra-se em fase de execução, sendo difícil apontar conclusões muito precisas. De qualquer modo, já é possível observar que a ação proposta se coaduna com os anseios da comunidade na qual está inserido. Se conclui que isso se deve ao fato de que a proposta não agride os interesses levantados dentro da própria comunidade, ou seja, trabalha justamente com a valorização da participação comunitária.

Assim, se pode dizer que a ação acadêmica, apesar de se passar em um universo muitas vezes diferente da realidade social deve, na verdade, estar inserido nesse contexto. O reconhecimento das condições materiais de existência da cidade, onde se produz a cidadania, é o terreno fértil para o desenvolvimento de ações capazes de potencializar o efeito da autonomia com conhecimento.

A realização do programa tem demonstrado a capacidade de intervenção da universidade na formação e capacitação da participação popular, tornando mais eficaz e efetiva a luta comunitária pelo reconhecimento de suas demandas e a inclusão de suas necessidades em políticas públicas eficazes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMMANN, Safira Bezerra. **Movimento Popular de bairro**. De frente para o estado, em busca do parlamento. E. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARCATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ASCHER, François. **Los nuevos principios del urbanismo**. Madri; Alianza, 2010.
- CARLOS, A. F. A. **A (re) produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.
- CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anaclaudia (ORG) **O Estatuto da Cidade** : comentado. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Jose Sérgio (Org.). **Educação, Cidadania e Direitos Humanos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- CASTORIADIS. Cornelius. **A criação histórica**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1992.
- CASTORIADIS. Cornelius. **L'institution imaginaire de la société**. Paris: Seuil, 1975.
- DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. São Paulo IBPEX, 2007.
- FREIRE, Paulo . **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Cidades rebeldes**. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

PINSK, Jaime e Carla PINSK , Bassanezi. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1989.

ROLNIK, Raquel e PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor participativo**. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **A B C do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. (Org.) **Construindo cidades**. O plano diretor como experiência de planejamento urbano. Pelotas: Editora e Gráfica da Universidade Federal de Pelotas, 2012.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. Estado e planejamento urbano no Brasil. In: **Cadernos do ISP**. Nº 11, dez, 1997, Pelotas, UFPel.