



Diná Andrade Lima Ramos  
Denise de Alcântara Pereira  
(Organizadoras)

# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS E SUSTENTABILIDADE:



Agenda e questões contemporâneas

**Atena**  
Editora  
Ano 2022



Diná Andrade Lima Ramos  
Denise de Alcântara Pereira  
(Organizadoras)

# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS E SUSTENTABILIDADE:



Agenda e questões contemporâneas

Atena  
Editora  
Ano 2022

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

**Imagens da capa**

BNDigital, da Fundação Biblioteca

Nacional

Adaptado por Victor Celestino Vieira

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à

Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
 Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador  
 Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
 Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
 Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
 Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
 Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
 Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
 Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
 Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
 Profª Drª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
 Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
 Profª Drª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
 Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
 Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
 Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
 Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
 Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
 Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
 Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
 Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

## Territorialidades, políticas e sustentabilidade: agenda e questões contemporâneas

**Diagramação:** Natália Sandrini de Azevedo  
**Correção:** Mariane Aparecida Freitas  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Ivoneide Jesus  
**Organizadoras:** Diná Andrade Lima Ramos  
 Denise de Alcantara Pereira

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)</b>	
T327	<p>Territorialidades, políticas e sustentabilidade: agenda e questões contemporâneas / Organizadoras Diná Andrade Lima Ramos, Denise de Alcantara Pereira. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.</p> <p>Formato: PDF                      Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader                      Modo de acesso: World Wide Web                      Inclui bibliografia                      ISBN 978-65-258-0835-2                      DOI: <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.352221412">https://doi.org/10.22533/at.ed.352221412</a></p> <p>1. Território. 2. Política. 3. Sustentabilidade. I. Ramos, Diná Andrade Lima (Organizadora). II. Pereira, Denise de Alcantara (Organizadora). III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 320.12</p>
<b>Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166</b>	

**Atena Editora**  
 Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
 Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

Roberto de Souza Rodrigues, Reitor

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

Lúcia Helena Cunha dos Anjos, Pró-Reitora

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Diná Andrade Lima Ramos, Coordenadora do PPGDT

**PROJETO EDITORIAL**

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Diná Andrade Lima Ramos (coordenação)

Denise de Alcantara Pereira

Thássia Andryna Silva de Paula

Rafaela Rosa Chaves Cardoso

Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima

**COMITÊ CIENTÍFICO**

Rosângela Cavalazzi (UFRJ)

Ariel Garcia (CONICET)

Carlos Antônio Brandão (UFRJ)

Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)

Antenora Maria da Mata Siqueira (UFF)

**Realização**



**Apoio**



## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

A iniciativa de organizar e lançar um livro para marcar os dez anos do PPGDT revela a essência do empenho e da competência da comunidade acadêmica do Programa na produção científica: o compromisso com a construção do conhecimento e reconhecimento dos saberes locais, prioritariamente (mas não exclusivamente) sobre a região referência da UFRRJ.

O título da obra expressa alguns dos pilares conceituais do Programa que são trabalhados criticamente nos capítulos: território-territorialidade, ambiente, sustentabilidade e políticas públicas.

Por ser um curso interdisciplinar, que conta com docentes e discentes de várias áreas do conhecimento, é possível encontrar contribuições diversificadas para as mesmas categorias e conceitos nos textos apresentados. Antes de serem consideradas ecletismo ou incoerência, é importante reconhecer que elas são originárias de concepções dos campos disciplinares, o que torna rica a síntese do diálogo desse coletivo.

O conteúdo organizado na publicação revela os objetos de pesquisa elaborados a partir das principais demandas identificadas/construídas no território de abrangência, ou fora dele, por docentes e discentes do PPGDT. De modo competente, todos os capítulos atendem aos critérios de uma produção científica de qualidade no que tange a uma base teórica consistente, a explicitação dos objetivos e da metodologia definida para alcançá-los, a apresentação dos resultados e sua discussão, que lhes deu elementos suficientes e coerentes para a conclusão/considerações finais. Quero destacar a importância de o livro contemplar abordagens sobre etnia, gênero, populações tradicionais, questão fundiária, desastres, dentre outras, demonstrando o compromisso científico com esses sujeitos e questões.

Neste sentido, o livro torna-se protagonista síntese dos 10 anos de existência do PPGDT. Programa ainda jovem, apresenta uma relevante trajetória de consolidação que culmina com este presente para todos nós.

Consolidar um programa de pós-graduação na área do PURD-Planejamento Urbano e Regional e Demografia longe (fisicamente) do centro de decisões da Universidade não é algo simples, mesmo quando ele é multicampi e com os recursos tecnológicos existentes. Exige empenho e esforço redobrado de gestores, docentes, técnicos e estudantes para criar uma ambiência universitária. Quando além de fora da sede são localizados em pequenos e médios municípios, em especial aqueles longe das metrópoles onde a riqueza cultural, acadêmico-científica e de infraestrutura existente contribui para ampliar o repertório da comunidade acadêmica, exigem formas diferenciadas de potencialização dos recursos e bens existentes. Nesses espaços ocupados desigualmente, característica inerente ao modelo de desenvolvimento capitalista, há que buscar outras formas de se ter acesso a bens públicos que possam ampliar os horizontes do conhecimento. E o PPGDT tem honrado o seu compromisso!

Parabéns às organizadoras, autoras e autores dos capítulos e demais profissionais que, juntos, tornam essa obra possível!!

Parabéns ao PPGDT pelos 10 anos!!

Antenora Maria da Mata Siqueira

## AGRADECIMENTOS

Este livro foi gerado coletivamente, com o apoio dos docentes, discentes e egressos do programa que dele participaram, direta ou indiretamente, aos quais somos gratas.

A publicação foi possível graças ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, e pelas bolsas de pós-graduação financiadas pela CAPES, que possibilitam a dedicação exclusiva aos mestrandos e mestrandas contemplados com esse importante recurso

Agradecemos também À FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, pelas Bolsas Jovem Cientista de Nosso Estado, pelas bolsas de Iniciação Científica, e por outros apoios e fomentos que auxiliam e financiam as pesquisas realizadas pelos coautores desta obra.

Agradecemos a ex-Pró-Reitoria de Pós-Graduação da UFRRJ, Prof. Dra. Lucia Anjos, pelo estímulo e acompanhamento das ações de nosso Programa, e por sua liderança competente e ética.

Agradecemos a atuação dos discentes que participaram da coordenação editorial e foram fundamentais para sua efetivação, a saber: Mestre Thássia Andryna Silva de Paula, Mestre Rafaela Rosa Chaves Cardoso e Mestrando Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima.

Agradecemos ao egresso do PPGDT Vinicius Brandão e ao bolsista de Iniciação Científica Victor Celestino que conceberam as ideias iniciais da capa do livro.

Somos profundamente gratas pelos pareceres emitidos pelos membros do Comitê Científico formado pelos professores Dra. Antenora Maria da Mata Siqueira da UFF-Campos, Dr. Ariel Garcia, do CONICET, Dr. Carlos Antônio Brandão (UFRJ), Dr. Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ) e Dra. Rosângela Cavalazzi (UFRJ).

Agradecemos a Prof. Dra. Antenora Maria da Mara Siqueira pelo texto da orelha do livro, ao Prof. Dr. Cezar Guedes, pelas palavras do Prefácio, e pela convivência durante todos os anos em que estive vinculado ao PPGDT, e ao prof. Carlos Antônio Brandão, pela inspiradora epígrafe do livro.

Finalmente, mas não menos importante, gostaríamos de agradecer aos docentes da UFRRJ e fundadores do PPGDT, alguns seguindo hoje outros caminhos, por sua perseverança e cooperação na criação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, que se consolida fundamentado na tríade Desenvolvimento, Território e Estado. Nomeadamente são elas e eles, Profa. Dra. Adriana Schueler, Profa. Dra. Beth Rocha, Prof. Dr. Carlos Brandão, Prof. Dr. Cesar da Ros, Prof. Dr. Cezar Guedes, Profa. Dra. Cristhiane Amâncio, Prof. Dr. Lamounier Vilella, Prof. Dr. Luiz Carlos de Oliveira Lima, Prof. Dr. Robson Amâncio e Prof. Dr. Robson Dias da Silva.

O decênio do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) representa uma data a ser celebrada! Este momento reflete a persistência e o esforço, coletivo e individual, de todos que fazem parte de sua trajetória. Ao comemorar seus dez anos, com esta coletânea, revisitou-se sua evolução, estimulou-se sua autocompreensão identitária e, consolidou-se seu papel socioeconômico, cuja abrangência espacial ultrapassa o entorno dos Campus da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), que o acolhe. Nesta oportunidade, como toda boa festividade, há convidados ilustres, entre os quais incluem-se os leitores, bem como docentes, egressos do Programa, que participam desde sua fundação, acrescentando brilho e inspiração, com sua contribuição a esta obra. Os capítulos demonstram a capacidade de seu qualificado corpo docente, oriundo de diferentes campos do conhecimento e instituições parceiras, somado aos esforços de seus alunos e ao apoio das agências de fomento, para oferecer, como contrapartida social da universidade pública, resultados de estudos, com potencial revelador e/ou transformador, sobre o desenvolvimento do território, em suas múltiplas dimensões e escalas. Tal construção é sempre desafiadora, considerando que os temas da área de Planejamento Urbano e Regional, e Demografia, envolvem problemas complexos da ciência, exigindo saberes e respostas multidisciplinares, o grande trunfo do PPGDT. A coletânea reflete o ganho científico e dialógico, das diferentes disciplinas, em busca de uma sociedade plural, inclusiva, diversa, justa, igualitária e democrática.

## PREFÁCIO

O que mais há na terra, é paisagem.

A edição deste livro é muito bem-vinda, pois comemora os dez anos de atividade do PPGDT - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, da melhor e mais genuína forma que poderia ser feita; mostrando parte significativa da produção multifacetada nos variados temas e abordagens ao longo dessa década que merece mesmo uma avaliação de conjunto. O que se destaca é a busca das conexões do território em seus âmbitos urbano e regional com a elaboração e aplicação de políticas públicas (ou de sua ausência, o que também é uma opção) em questões socioambientais e econômicas.

Nas primeiras linhas do romance de José Saramago, *Levantado do chão* (Bertrand Brasil, 2008), ali está escrito: *“O que mais há na terra, é paisagem. Por muito que do resto lhe falte, a paisagem sempre sobrou, abundância que só por milagre infatigável se explica, porquanto a paisagem é sem dúvida anterior ao homem, e apesar disso, de tanto existir, não se acabou ainda. Será porque constantemente muda: tem épocas no ano que o chão é verde, outras amarelo, e depois castanho ou negro. E também vermelho, em lugares que é cor de barro ou sangue sangrado. Mas isso depende do que no chão se plantou e cultivava, ou ainda não, ou não já, ou do que por simples natureza nasceu, sem mão de gente, e só vem a morrer porque chegou o seu último fim. Não é tal o caso do trigo, que ainda com alguma vida é cortado. Nem do sobreiro, que vivíssimo, embora por sua gravidade o não pareça, se lhe arranca a pele. Aos gritos”*.

Na prosa poética de Saramago está posto de forma sutil e bela, o que demarca a fronteira da pura paisagem, “sem a mão de gente” com algo a mais, o território, este sim, marcado pelos seres humanos que ali vivem com suas relações de cooperação e conflito. Por isso tomei emprestada essa primeira frase do romance de Saramago, pois é a partir daí que reside o desafio maior de nosso trabalho, produzir conhecimento socialmente útil aplicado a problemas e soluções propositivas na múltipla e complexa paisagem dos territórios que nos rodeiam. Nessa nossa primeira década, isso implicou em compromissos, no melhor sentido da palavra, com abordagens interdisciplinares trabalhando num esforço organizado em duas linhas de pesquisa: 1. Desenvolvimento e políticas públicas e 2. Sustentabilidade e Territorialidades. Dessa forma, as distintas formações acadêmicas do corpo docente funcionaram como um DNA aliado às motivações de cada um de nós e foi potencializada no trabalho conjunto com nossos mestrandos. A interdisciplinaridade não é algo que se declara simplesmente como um procedimento metodológico que escolhemos e alcançamos, mas, principalmente, como algo que se busca e pratica por variados caminhos nada triviais.

No vasto campo das Ciências Sociais Aplicadas, ao iniciarmos um projeto de

pesquisa e alinharmos as perspectivas, nos deparamos com uma dúvida básica: por onde começar? Certamente o contexto, as referências históricas, conceituais e metodológicas devem ser levadas em conta. Entretanto, uma vez depurada essa carpintaria teórica em seu aspecto mais substantivo, é no território e nas pessoas que vivem lá que deve estar essa argamassa da pesquisa. Do contrário, a aderência e qualidade da pesquisa estarão comprometidas. Isso deriva de uma questão básica: em tese e vistos de longe os fenômenos sociais são mais fáceis de entender. Só que, ao nos aproximarmos de suas gêneses e dinâmicas, outras complexidades se impõem. A teoria é absolutamente fundamental, mas não basta. O campo a ser conhecido e analisado é o desafio suplementar.

Em *A moral secreta dos economistas* (Unesp, 2001), Albert Hirschman acentua a necessidade de “ouvir o paciente” e atribui a essa frequente lacuna o motivo principal de muito da prática do planejamento regional não atingir seus objetivos. Tentando ser didático: a economia é de mercado, mas a sociedade não. Portanto, os contingentes humanos, seja em que escala for, devem ser considerados para além de uma totalidade ou apenas como um mercado. As carências e a falta de acesso à moradia, segurança, trabalho, saúde e transporte são variadas e muito frequentes no Brasil. Há um caminho de soluções em que a Universidade tem um papel fundamental e a gestão do território em particular, tem uma linha de elaboração que poderia e deveria ser mais acionada, mas a questão dessa defasagem é de natureza política, o que condiciona soluções técnicas mais efetivas ou não, referentes ao interesse público.

A mobilidade urbana, por exemplo; nossa Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi se adensando intensamente, assim como tantas outras no Brasil, sem que houvesse uma resposta adequada quanto aos transportes de massa, seja no fortalecimento de sua malha ferroviária, assim como na utilização da Baía da Guanabara como alternativa de transporte hidroviário, com terminais em São Gonçalo, e também mais ao fundo da Baía da Guanabara. Essas infraestruturas têm um papel evidente para aliviar o tráfego rodoviário no movimento pendular casa-trabalho e são soluções técnicas que existem e estão disponíveis. Mas na escala local dos municípios os lobbies dos transportes e do mercado imobiliário são o poder real que, ao contrário do poder público, não vão a votos e de certa forma estão sempre no poder. Entretanto, nosso parceiro privilegiado é a sociedade e suas articulações com a base material e imaterial da economia e o poder público.

Os textos apresentados têm como eixo o desenvolvimento territorial sustentável em diferentes escalas espaciais. Há também o tema das inovações e a busca por maior eficiência e tecnologias sociais, pois ao contrário do que se diz frequentemente, nossos problemas não derivam do custo do trabalho, mas das desigualdades e da ausência de um engajamento mais efetivo na educação, na ciência e nas tecnologias voltadas para os fundamentos estruturais e sociais, no sentido de uma economia sustentável que privilegia a produção, o emprego e o bem-estar social.

A intenção desse conjunto de textos é, portanto, dar a conhecer de forma mais ágil

a natureza do trabalho que vimos realizando desses dez anos e que a leitura, críticas e discussões, sirvam de estímulo para que façamos mais e melhor nessa produção acadêmica coletiva que vem se fazendo no esforço de cada um, mas que somados na interlocução, cria sinergias. Tenho prazer e alegria em ter participado da criação do PPGDT e destes primeiros anos que agora comemoramos.

Boa leitura!

Cezar Augusto Miranda Guedes

## INTRODUÇÃO

Celebrar dez anos de existência do Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – PPGDT – em 2022, pode parecer, em um primeiro olhar, um contrassenso. Nos últimos dois anos, estivemos mergulhados na pandemia e limitados em nossas atividades de ensino, pesquisa e extensão; nas pesquisas-ações, do trabalho de campo, das interações com as comunidades, e atuando remotamente. Devemos enfatizar, contudo, que a pandemia ainda não acabou! Que os festejos (no sentido de comemoração) se dá ainda em meio à morte e à alta transmissibilidade, mas apostamos na vida (a vivida e, a que ainda está por vir).

Ainda assim, a celebração de tão benfazeja data faz todo o sentido, ao percebermos que, apesar das dificuldades e inconvenientes desses dois anos de ensino remoto, e, demais atividades acadêmicas à distância, nossa produção se amplia e consolida o PPGDT. O programa vem formando, para além de mestrandos, profissionais qualificados, capazes de compreender, criticamente, os problemas e fortalezas, em seu entorno e no mundo, tornando-se sujeitos capazes de fazer a diferença e transformar vidas. Muitos de nossos egressos, em adição, já atuam ou lecionam em vários níveis educacionais, na área ou afins, ou mesmo seguem aprofundando seus conhecimentos em programas de doutorado de excelência.

A trajetória do PPGDT inicia-se a partir da junção de docentes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. A partir da experiência acumulada e da convergência de interesses, almejam a criação de um programa multidisciplinar, plural e multicampi. Vinculado à grande área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PURD), tem como seus eixos epistemológicos as questões territoriais e as políticas públicas, em que o urbano, o rural e o regional delimitam os recortes espaciais das pesquisas desenvolvidas.

O foco do programa recai sobre as questões e demandas dos territórios de seu entorno imediato, mas não exclusivamente, e nos conflitos e relações desiguais entre o ambiente, a economia e a sociedade – os três pilares da sustentabilidade. Desde a primeira turma, em 2012, buscou-se ampliar as investigações e a produção intelectual, sempre de forma dialógica e interdisciplinar, sobre as temáticas relativas ao desenvolvimento dos territórios, em suas múltiplas dimensões: econômicas, sociais, político-institucionais, éticas, culturais, ambientais, tecnológicas e científicas. Desde sua criação, já foram titulados 92 Mestras e Mestres em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas.

Evidencia-se, aqui (creio que assim é mais para conclusão, mas não tem dados acima para afirmar isso), o caráter fundamental do Programa, a interdisciplinaridade, que também é base dos estudos urbanos e regionais, focados nos processos prospectivos e de planejamento. Os fundamentos e aportes teóricos das pesquisas, levadas a cabo no PPGDT, abrangem uma variada gama de temas e escalas, tendo a integração de docentes de áreas

as mais diversas, no âmbito da instituição, desde as Ciências Econômicas, Arquitetura e Urbanismo, passando pelo Turismo e Agronomia e abrangendo ainda História, Geografia, Ciências Jurídicas e Administração Pública e Empresarial. Fato este que se fortalece com o amálgama na composição do corpo docente com professores provenientes de Instituições parceiras, como EMBRAPA-Agrobiologia, EMBRAPA-Solos, UFF-Volta Redonda e IFRJ-Pinheiral, e de programas parceiros como o PPGCTIA - Programa de Pós-graduação Binacional em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, onde co-atuam docentes do PPGDT e para onde vários de nossos egressos, desenvolvem o Doutorado .

A multidisciplinaridade é um dos trunfos do PPGDT, pela riqueza do debate e intercâmbios possíveis, cujas controvérsias e divergências de ideias e posicionamentos entre o(a)s docentes e pesquisadores envolvidos tornam-se, sem dúvida, necessárias ao debate acadêmico de qualidade.

O período de atuação remota não arrefeceu nossos ânimos. Ao contrário, docentes e discentes do programa superaram os desafios ao lidarem com tecnologias, as quais, até então, não dominavam. Assim, continuamos a promover, ainda que com limitações, a produção intelectual, que apresentamos nessa segunda produção coletiva do Programa (todas foram publicadas durante a pandemia?). Há que se registrar nosso reconhecimento aos docentes do Programa, que, em nenhum momento interromperam suas pesquisas, apoiando e sendo apoiados pelos discentes, em seu desenvolvimento acadêmico. Buscaram maximizar os instrumentos e meios disponibilizados pela UFRRJ, pelas redes sociais e canais gratuitos de difusão de informação, para mitigar os efeitos ao processo de aprendizagem, diante do necessário distanciamento social imposto pela pandemia sanitária da Covid 19. Reconhecemos também a garra demonstrada por nossos discentes, que mesmo diante de todos os desafios envolvidos nessa adaptação, persistiram em seus propósitos.

Nem mesmo o V Fórum do PPGDT - que corre anualmente para estimular a participação discente em eventos acadêmicos e para preparar os discentes concluintes para a defesa - e o I Seminário Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro, inicialmente planejados para ocorrerem presencialmente, nas instalações da UFRRJ, foram cancelados. Ao contrário, foram realizados em junho daquele ano, pioneiramente de forma totalmente remota, com financiamento da Fundação Carlos Chagas de Auxílio à Pesquisa - FAPERJ. Na sequência, em 2021, no mesmo formato virtual, ocorreu o VI Fórum do PPGDT. A partir da profícua experiência do V Fórum acima citado, em que debatemos por três dias as temáticas afins ao Programa, pudemos editar e publicar o E-book *Reflexões em Desenvolvimento Territorial: limites, vivências e políticas no Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro*, pela Editora Mórula naquele mesmo ano. No VI Fórum houve apresentações dos resultados das pesquisas e vários debates, proporcionados por convidados ilustres, que abrilhantaram o evento em seus três dias de realização. Desse evento resultaram as dissertações da Turma iniciada em 2019 e, várias publicações conjuntas entre discentes e

docentes em periódicos, qualificados pela área PURD da CAPES.

O presente livro, que está gratuitamente disponibilizado à comunidade acadêmica e ao público em geral, no formato E-Book, apresenta um panorama da atuação na pesquisa de nossos docentes e discentes e está estruturada em quatro partes. Importante salientar, que apesar de o PPGDT possuir uma única área de concentração – Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas – e duas linhas de pesquisa – (1) Desenvolvimento e Políticas Públicas e (2) Sustentabilidade e Territorialidades, a organização dos capítulos não segue esta ordenação. Priorizou-se agrupar os textos conforme as temáticas e escalas de abrangência, demonstrando e fortalecendo o caráter múltiplo, transversal e interdisciplinar das produções. Outro aspecto importante é a presença, em vários artigos, do trabalho colaborativo entre docentes e egressos do PPGDT e de pesquisadores vinculados ou não à instituição, que cooperam em redes de pesquisa, fortalecendo o debate transversal e plural da área PURD.

Assim, o livro está organizado em quatro partes que abarcam os interesses dos pesquisadores vinculados ao programa. A Parte I, intitulada *Desenvolvimento Territorial, Rural e Sustentabilidade*, integra questões e apontamentos conceituais relativos ao eixo estruturador do Programa. A Parte II, sob o título *Desenvolvimento Regional e Economia e Gestão*, envolve as pesquisas que discutem, na escala da economia regional, os impactos de ações e políticas em nível federal sobre os territórios. A Parte III - *Conflitos Socioambientais e Territoriais* - traz os resultados de investigações sobre interseccionalidades e segurança pública, questões ambientais e segurança ambiental de territórios disputados. A Parte IV, *Delimitações Regionais e Territoriais*, integra contribuições relacionadas aos recortes espaciais nas áreas do entorno dos *campi* da UFRRJ, que sofrem influência e são influenciadas mutuamente, enfatizando a cidade como polo de desenvolvimento com equilíbrio e justiça social.

A Parte I é iniciada pelo Capítulo 1 - *Desenvolvimento Territorial Sustentável: alguns apontamentos*, por Tatiana Cotta Gonçalves Pereira, que conceitua e problematiza a construção epistemológica do conceito de desenvolvimento territorial sustentável, tal qual desenvolvido em aulas da disciplina homônima ofertada pelo Programa. Unindo literatura consagrada a debates e pautas institucionais nas áreas do planejamento urbano e do urbanismo, o objetivo é trazer as noções chave de território e desenvolvimento sustentável, com as suas nuances, críticas e possibilidades; bem como traçar um panorama sobre como as questões urbanas e regionais se espacializam, trazendo conceitos como urbano, rural, metropolização, periferização e centralidades. Com essa abordagem, pretende-se que a concepção de desenvolvimento territorial sustentável construída auxilie na formulação, implementação e gestão de políticas públicas.

O Capítulo 2 - *Desenvolvimento territorial sustentável: uma análise comparativa entre experiências de Los Lagos-Chile, Imbabura-Ecuador e Baía da Ilha Grande-RJ Brasil*, elaborado a oito mãos por egressos, docentes e pesquisador externo ao Programa,

Jover Negrão, Lamounier Erthal Villela, Daniel Netto Francisco e Patrick Gomes, analisa as experiências interinstitucionais e internacionais tornadas possíveis pelo Programa Pró-Integração, da Capes, integrando a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a UFRRJ e Universidade Federal do Tocantins (UFT). Os estudos de caso focalizaram no Chile, Equador e em experiências realizadas pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT) que estuda os territórios componentes da Baía da Ilha Grande (BIG). Busca problematizar o desenvolvimento endógeno e local e refletir sobre como isso ocorre nas localidades, a partir da implementação de meios e instrumentos viáveis, tendo como base a participação social e a inclusão cidadã.

O último texto da Parte I, o Capítulo 3 - *O Desenvolvimento Rural no Estado do Rio de Janeiro a partir de uma Análise Multidimensional* - analisa e compara o processo de desenvolvimento rural no Estado a partir de indicadores multidimensionais de desenvolvimento rural, resgatando seus determinantes econômicos, sociais, históricos e geográficos. A abordagem do conceito ocorre de forma processual, considerando Fatores Condicionantes, Características e Resultados. Uma breve caracterização do Estado é apresentada e a metodologia de análise é multidimensional, a partir do ponto de vista do pesquisador sobre cada aspecto a considerar em dada realidade (demográfica, social, econômica, institucional, ambiental etc). A construção dos indicadores utilizou dados dos Censos Demográfico e Agropecuário do IBGE e no Ministério da Educação e a técnica estatística utilizada foi a análise fatorial e a de *cluster*. A análise apontou a existência de uma situação heterogênea em termos de desenvolvimento no espaço rural fluminense, havendo regiões onde o processo de desenvolvimento tem se mostrado virtuoso e associado à expansão do setor fabril e de serviços e outras situações em que o passivo dos ciclo do café e da cana levaram a situação oposta.

A Parte II integra quatro capítulos e é iniciada pelo Capítulo 4 - *Transformações socioeconômicas: desenvolvimento regional de uma microrregião no interior do Estado do Rio de Janeiro* -, por Caíque Giacomo Ragazzi e Marcio Silva Borges. O texto traz a análise realizada sobre os indicadores socioeconômicos dos municípios da microrregião de Três Rios, representados pelos municípios de Areal, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Sapucaia e Três Rios no interior do Estado do Rio de Janeiro, entre 2004 a 2015, período de grande ocorrência de isenções fiscais para o estabelecimento de empreendimentos industriais. No entanto, as estratégias de desenvolvimento aplicadas geraram um aprofundamento das desigualdades espaciais. O caso do Centro-Sul Fluminense demonstra a ocorrência de um esvaziamento econômico como reflexo do modelo adotado, com indicadores de elevados níveis de pobreza, baixa dinâmica do poder estadual, apesar dos investimentos e incentivos fiscais no período.

O Capítulo 5 - *Subsídios À Inovação no Brasil: o perfil urbano-regional da subvenção econômica em empresas privadas entre 2010-2019*, por Aldenilson Costa, aborda a subvenção econômica à inovação realizada pela FINEP, um tipo de investimento financeiro

destinado a empresas e instituições com projetos de inovação, definido em áreas temáticas. Objetiva analisar o perfil urbano-regional dos projetos de subvenção econômica, reconhecendo o padrão espacial e questionando até que ponto o instrumento reforça a primazia de empresas localizadas em cidades de porte médio e metropolitanas das regiões Sudeste e Sul. A reflexão em torno da inovação destaca o papel exercido pelo Estado como promotor e financiador de atividades inovadoras, estimulando os setores mais dinâmicos da economia. Questiona-se ainda o porquê de tal concentração em detrimento de outras regiões, e aponta uma agenda no sentido de maior diversificação, a partir do investimento estatal multissetorial e descentralizado no conhecimento científico-tecnológico-informacional.

A temática do Capítulo 6 - *Da integração moderna às disputas na neoliberalização: Estado e território no Brasil por meio de seu Banco Nacional de Desenvolvimento* - de Carla Hirt em coautoria com Javier Ghibaudi, tem como objetivo a análise sobre as mudanças e permanências na ação do Estado sobre a acumulação de capital no Brasil e sua articulação territorial, tomando como estudo de caso o BNDES no período 2003-2015 e seus desdobramentos no período 2016-2019. Observa-se que apesar de possuir uma burocracia qualificada e de prestígio e de ter dobrado sua capacidade financeira, os recursos do Banco de 2003 a 2014 acompanharam a especialização regressiva dos anos 1990. Enquanto isso, mudanças significativas ocorreram em setores específicos: aumento do Investimento Público em infraestrutura; maior participação das PMEs por meio do cartão BNDES; e mudança no perfil das exportações a favor da América do Sul e da África de colonização portuguesa. Finaliza-se com a análise a partir de 2016, com a mudança de governo, quando diversas medidas do BNDES foram revertidas, destacando-se sua descapitalização e perda do poder de financiamento em mais de 50%, bem como a reorientação do Banco para uma atuação voltada ao dispêndio de recursos públicos para uma nova rodada de privatizações.

No Capítulo 7 - *Uma concepção sistêmica para o estudo de empreendimento autogestionário*, Susana Webering defende a importância de se compreender as especificidades e o diferencial do empreendimento autogestionário, respondendo a algumas das principais controvérsias desse modelo. Para isso, são revisadas algumas teorias de caráter sistêmico de modo a entender a evolução cooperativa: desde a perspectiva da teoria dos jogos, a teoria da elites e alguns estudos de ecologia organizacional. Por meio de um método interpretativo e reflexivo sobre essas teorias e pesquisas sobre o tema, busca-se compreender o fenômeno organizacional cooperativo e algumas de suas principais tensões ao se desenvolver: a perda da democracia e da qualidade da cooperatividade entre os membros, o consequente processo de degeneração. Empreendimentos autogestionários seguem uma dinâmica evolutiva com fortes tensões internas e externas, podendo evoluir de forma contraditória em relação aos princípios iniciais de cooperação e participação. Conhecer esse fenômeno é fundamental para a construção de boas práticas de governança

cooperativa, evitando o processo de degeneração.

Iniciando a Parte III, o Capítulo 8 - *“Sem açúcar e sem afeto”*: *Dinâmicas da violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, por Vinicius Ferreira Baptista, apresenta estudo analítico e descritivo sobre os contornos da violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) no período de 2014 a 2019 a partir de oito variáveis que delimitam a vítima, o agressor e a violência. Uma tabulação é construída a fim de ponderar o movimento da violência, tanto no contexto da RMRJ, bem como na escala municipal. Em linhas gerais, o movimento da violência na RMRJ é multifacetado e complexo, a depender de quais variáveis estejam em jogo. A metodologia parte de bancos de dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE e Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP). Enquanto que no primeiro, dispomos da razão de gênero via Censo 2010 para delimitar a RMRJ na composição de mulheres, no segundo dispomos do quantitativo de casos de violência contra a mulher entre 2014-2019.

O Capítulo 9 - *Qualidade das águas em áreas periurbanas: caso do rio Valão dos Bois em Seropédica-RJ*, por Adriana Schueler, Vinicius dos Santos e Décio Tubbs, aborda a carência ou inexistência de saneamento básico, nas cidades brasileiras, principalmente aquelas nas bordas das regiões metropolitanas. O foco recai sobre cidades periurbanas carentes de saneamento adequado, porém em locais mais densamente ocupados, onde lixo, água pluvial contaminada e esgoto sanitário chegam aos rios urbanos, impactando a qualidade das águas. O trabalho realizado apresenta o estado da qualidade da água do curso d'água Valão dos Bois, que atravessa a cidade de Seropédica, traçando um paralelo com o tipo de ocupação do solo presente. Foi realizado em três etapas: (i) seleção, coleta, armazenamento e análise de amostras de água de pontos diversos ao longo do córrego; (2) simulação computacional com posterior validação, das capacidades de autodepuração dos cursos d'água; (3) quantificação das vazões máximas e transporte de sedimentos observados nas contribuições das sub-bacias afluentes das sub-bacias hidrográficas de cada bairro em quatro cenários: o primeiro no estado de pré-desenvolvimento, o segundo no estado de desenvolvimento atual, o terceiro no estado de desenvolvimento previsto para o município.

O Capítulo 10 - *Expulsos do paraíso: a influência do capital turístico-imobiliário na produção do espaço em Angra dos Reis, RJ*, de Rita de Cássia Santos de Souza, Robson Dias da Silva e Ana Paula Dias Turetta discorre sobre a influência do capital turístico-imobiliário a partir da construção da Rodovia BR-101 (Rio-Santos) na produção do espaço em Angra dos Reis, tomando como exemplo a região do Bracuí, palco dos mais intensos conflitos por terra no Estado do Rio de Janeiro. A partir de levantamento bibliográfico, são contextualizadas as transformações socioespaciais e econômicas ocorridas a partir da abertura da Rodovia na década de 1970 e a conseqüente entrada do capital turístico-imobiliário na região. São descritos também os mecanismos que possibilitaram o estabelecimento do setor turístico e as mudanças de uso e ocupação do solo. Por fim, são problematizados os conflitos

funditários na região do Bracuí e a desterritorialização camponesa, discutindo-se as marcas da desigualdade socioespacial na vida da população, sobretudo no aspecto fundiário. Como conclusão tem-se que a insegurança jurídica em relação à ocupação do solo urbano em Angra dos Reis acarreta um passivo de irregularidades urbanísticas e ambientais, além da precarização dos serviços públicos e ameaça aos territórios e práticas tradicionais.

A mesma temática do capítulo anterior, de segurança alimentar é tratada agora em meio urbano no Capítulo 11 - *A agricultura urbana no e do município do Rio de Janeiro: potencialidades e fragilidades*, escrito em coautoria por Caren Freitas de Lima, Cristhiane Amâncio, Felipe Jardim, Bruna Maria, Leonis Júnior Silva e João Pedro Ribeiro. A Agricultura Urbana (AU) como vem sendo apontada por Instituições Oficiais como pilar fundamental para a existência de sistemas alimentares mais sustentáveis. No Rio de Janeiro, pelo histórico rural, a zona oeste abarca a maioria deles, cumprindo um importante papel para a Segurança Alimentar e Nutricional, a Soberania Alimentar, a promoção de espaços verdes urbanos, a agrobiodiversidade e a geração de renda. No entanto, a realidade da AU é de fragilização pela falta de acesso às políticas públicas e pelas normativas que privilegiam outras economias, como a agricultura, principalmente, oriunda das camadas populares. Não é à toa que a expansão do capital imobiliário aconteça sob territórios agrícolas. Nesses termos, através de uma revisão bibliográfica e entrevista semi-estruturada de 19 iniciativas, totalizando 45 agricultores e agricultoras, o presente artigo elucida alguns resultados recentes sobre a realidade dos agricultores urbanos cariocas. O objetivo deste trabalho é agregar informações sobre as potencialidades e fragilidades da AU.

Chegando à Parte IV, que traz as últimas porém não menos relevantes contribuições deste livro, o Capítulo 12 - *Três histórias de chuvas na periferia: história e meio ambiente na Baixada Fluminense*, Lucia Silva apresenta um ensaio sobre três grandes eventos climáticos com chuvas torrenciais ocorridos em períodos históricos distintos. A autora investiga seus impactos a partir de fontes jornalísticas e bibliográficas, analisando seus significados e as práticas sociais e políticas advindas desses eventos. A partir do olhar historiográfico da autora, são resgatados os processos de saneamento da baixada pela Comissão de Melhoramentos, ocorridos no início do século XX, comparando as chuvas deste período com as de 1966 e 1988, e o papel do poder público na condução do planejamento e gestão, antes, durante e após os eventos.

O Capítulo 13 - *Coesão social e territorial no Oeste Metropolitano - ocupação, expansão e (des)estruturação sócio-espacial*, de Denise de Alcântara Pereira, propõe, na forma de ensaio, uma reflexão e problematização do fenômeno metropolitano, tendo como pano de fundo territórios do Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro. Sob uma perspectiva teórica, aborda conceitos como justiça ambiental, ecologia política e privilégio da violência, para compreender a forte pressão da expansão e industrialização com seus motores logísticos e econômicos, identificando atores envolvidos na produção do espaço e marcos legais de uso e ocupação do solo, como indutores da forma urbana caracterizada pelas

fragilidades ambientais, desigualdades sócio-espaciais e pobreza estrutural. Perpetua-se assim as relações de poder desiguais entre o global e o local nesses territórios periféricos historicamente servís e atrelados à periferização e às ocupações sub-humanas. Desenha-se, ao final, cenários de fragmentação, cisões e conflitos e caminhos possíveis de coesão territorial.

O Capítulo 14 - *O papel da extensão universitária junto às comunidades tradicionais: o caso da Baía da Ilha Grande no enfrentamento à pandemia do COVID-19*, Adriana dos Reis Monteiro e Diná Andrade Lima Ramos, objetiva analisar a atuação do Programa Universitário de extensão “Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial (PEPEDT)”, junto ao Colegiado do Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG), que articula atores e instituições, em apoio aos povos originários e comunidades tradicionais. A pandemia do Coronavírus (COVID-19), também considerada um desastre ambiental, tem imposto medidas restritivas ao mundo inteiro, sobre a circulação de pessoas e oferta de bens e serviços. Ainda assim, estes atores foram, de diferentes maneiras, expostos ao vírus. No território rural da BIG, diante da ineficácia das medidas de controle nacional da doença e o aumento quase contínuo do número de casos, as reuniões virtuais têm se constituído uma medida eficaz de proteção da população, inserção da produção local em mercados virtuais (e-commerce) e de troca de saberes. Presume-se que as atividades do PEPEDT promovem importantes redes de apoio aos povos originários e comunidades tradicionais no enfrentamento do problema durante e pós-COVID 19, pois, assessora as instituições locais para o exercício do controle social e para a construção coletiva de projetos relacionados ao desenvolvimento territorial. Os resultados validam o PEPEDT como agente de transformação e de mudança em nível local, multiplicando conhecimento e promovendo a gestão social e o desenvolvimento sustentável, ao aproximar pessoas e instituições, com uma abordagem compreensiva, empática e assertiva, subsidiando o planejamento territorial.

Fechando a quarta parte e a coletânea como um todo, o Capítulo 15 - *Cidade como alavanca do crescimento com igualdade*, apresenta o ensaio premiado pela CEPAL<sup>1</sup>, de Robson Dias da Silva, propõe uma reflexão sobre as cidades e suas heterogeneidades estruturais e seu fundamental papel como motor de transformação e desenvolvimento equilibrado, considerando os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Resgatam-se alguns dos principais eventos econômicos nacionais e seus impactos sobre a evolução das cidades, pontuando-se com olhar otimista as transformações advindas da evolução tecnológica, técnica e capacidade produtiva concentrada principalmente nos centros urbanos, que se tornam condicionantes da política global. O autor propõe uma estratégia de desenvolvimento orientada pela cidade a partir de três eixos estruturantes: estímulo à

---

<sup>1</sup> Menção Honrosa no concurso ensaios Cepal e Valor Econômico sobre o Futuro com Crescimento e Igualdade no Brasil em comemoração aos 70 anos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; publicado originalmente em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44524/1/S1900082\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44524/1/S1900082_pt.pdf)

(re)industrialização socialmente referendada; ampliação do mercado nacional consumidor e da oferta nacional; maior integração nacional sob a perspectiva policêntrica, conduzindo a um padrão de distribuição da população e crescimento mais equilibrado regionalmente, tendo as cidades como pólos de urbanização inclusiva e equitativa.

Desejamos uma boa leitura e que novos horizontes se abram para a ciência, o ensino, a pesquisa e a extensão relacionados ao desenvolvimento e o planejamento urbano e regional!

Diná Andrade Lima Ramos  
Denise de Alcantara Pereira

## SUMÁRIO

### PARTE I – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, RURAL E SUSTENTABILIDADE

#### CAPÍTULO 1..... 1

##### DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: ALGUNS APONTAMENTOS

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214121>

#### CAPÍTULO 2..... 20

##### DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE EXPERIÊNCIAS DE LOS LAGOS-CHILE, IMBABURA-EQUADOR E BAÍA DA ILHA GRANDE-RJ BRASIL

Jover Mendes de Oliveira Negrão

Lamounier Erthal Villela

Daniel Neto Francisco

Patrick Gomes de Oliveira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214122>

#### CAPÍTULO 3..... 45

##### O DESENVOLVIMENTO RURAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DE UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL

Raquel Pereira de Souza

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214123>

### PARTE II – DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ECONOMIA E GESTÃO

#### CAPÍTULO 4..... 72

##### TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS: DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE UMA MICRORREGIÃO NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Caique Giacomo Ragazzi

Marcio Silva Borges

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214124>

#### CAPÍTULO 5..... 97

##### SUBSÍDIOS À INOVAÇÃO NO BRASIL: O PERFIL URBANO-REGIONAL DA SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM EMPRESAS PRIVADAS ENTRE 2010-2019

Aldenilson Costa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214125>

#### CAPÍTULO 6..... 116

##### DA INTEGRAÇÃO MODERNA ÀS DISPUTAS NA NEOLIBERALIZAÇÃO: ESTADO E TERRITÓRIO NO BRASIL POR MEIO DE SEU BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Carla Hirt

Javier Walter Ghibaoudi

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214126>

**CAPÍTULO 7..... 135**

UMA CONCEPÇÃO SISTÊMICA PARA O ESTUDO DE EMPREENHIMENTO  
AUTOGESTIONÁRIO

Susana Iglesias Webering

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214127>

**PARTE III – CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E TERRITORIAIS**

**CAPÍTULO 8..... 150**

“SEM AÇÚCAR E SEM AFETO”: DINÂMICAS DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA  
REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Vinicius Ferreira Baptista

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214128>

**CAPÍTULO 9..... 167**

QUALIDADE DAS ÁGUAS EM ÁREAS PERIURBANAS: CASO DO RIO VALÃO DOS BOIS  
EM SEROPÉDICA-RJ

Adriana Schueler

Vinicius Perrut dos Santos

Decio Tubbs

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3522214129>

**CAPÍTULO 10..... 177**

EXPULSOS DO PARAÍSO: A INFLUÊNCIA DO CAPITAL TURÍSTICO-IMOBILIÁRIO NA  
PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM ANGRA DOS REIS, RJ

Rita de Cássia Santos de Souza

Robson Dias da Silva

Ana Paula Dias Turetta

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.35222141210>

**CAPÍTULO 11..... 203**

A AGRICULTURA URBANA NO E DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:  
POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES

Caren Freitas de Lima

Cristhiane Amâncio

Felipe Jardim

Bruna Maria

Leonis Júnior Silva

João Pedro Ribeiro

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.35222141211>

## PARTE IV – DELIMITAÇÕES REGIONAIS E TERRITORIAIS

### **CAPÍTULO 12.....213**

TRÊS HISTÓRIAS DE CHUVAS NA PERIFERIA: HISTÓRIA E MEIO AMBIENTE NA  
BAIXADA FLUMINENSE

Lucia Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.35222141212>

### **CAPÍTULO 13.....228**

COESÃO TERRITORIAL NO OESTE METROPOLITANO: OCUPAÇÃO, EXPANSÃO E  
(DES)ESTRUTURAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

Denise de Alcantara

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.35222141213>

### **CAPÍTULO 14.....249**

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, REDES SOCIAIS E ENCONTROS VIRTUAIS COM AS  
COMUNIDADES LOCAIS: AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19  
NO TERRITÓRIO DA BAÍA DA ILHA GRANDE, RJ

Adriana dos Reis Monteiro

Diná Andrade Lima Ramos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.35222141214>

### **CAPÍTULO 15.....261**

CIDADE COMO ALAVANCA DO CRESCIMENTO COM IGUALDADE

Robson Dias da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.35222141215>

### **POSFÁCIO .....268**

### **SOBRE OS/AS AUTORES/AS .....275**

# CAPÍTULO 13

## COESÃO TERRITORIAL NO OESTE METROPOLITANO: OCUPAÇÃO, EXPANSÃO E (DES)ESTRUTURAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Denise de Alcântara**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Integra a pesquisa “Territórios e Paisagens Perimetropolitanos: desigualdades sócio-espaciais e cenários prospectivos no Rio de Janeiro sob a perspectiva da Nova Agenda Urbana 2030”, financiada com bolsa JCNE FAPERJ (Processo E-26/202.706/2018) e bolsas de Iniciação Científicas – FAPERJ e CNPq.

### INTRODUÇÃO

As desigualdades sociais e carências percebidas por todo o território brasileiro estão presentes nas relações centro-periferia, tanto intra-urbanas, quanto na escala metropolitana. As marcas da expansão urbana e periurbana tornam-se mais nítidas na medida em que avançam as investidas da industrialização e os motores logísticos e econômicos, historicamente atrelados à periferização e às ocupações sub-humanas nos territórios do Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro (Silva, 2020; Silva *et al.*, 2020). Essa é uma realidade perversa, considerando-se a importância do núcleo metropolitano no cenário político, econômico e cultural do país. A forte relação de dependência dos municípios

periféricos com o centro implica em sua perpetuação como fornecedores de mão-de-obra, recursos minerais e terras, enquanto acolhem atividades industriais, logísticas e extrativistas normalmente rejeitadas pelo núcleo, historicamente favorecido pelos investimentos em melhorias e infraestrutura urbana. É uma relação em que valor de uso é menosprezado, e são mantidas as mazelas e precariedades do crescimento desordenado e desqualificado em termos urbanísticos e ambientais, priorizando o valor de troca dos meios de produção capitalistas (Harvey, 2009). A pobreza e a violência urbanas são resultados palpáveis nesse cenário de planejamento e produção de zonas de sacrifício, impostas pelas ações especulativas e a pressão do capital global (Silva e Bueno, 2013).

Este artigo aborda e problematiza o fenômeno metropolitano, tendo como pano de fundo os territórios periféricos do Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro (OMRJ), sob uma perspectiva analítica qualitativa e empírica, identificando agentes e atores envolvidos na produção social do espaço e os marcos legais de uso e ocupação do solo, indutores da forma urbana caracterizada pelas fragilidades ambientais e desigualdades sociais e econômicas.

O diagnóstico extensivo sobre aquela realidade territorial visa compreender e relacionar os aspectos espaciais, geobiofísicos

e tipo-morfológicos, desde a escala de inserção regional, a partir da bacia hidrográfica do Guandu, bem como a evolução sócio-histórica, econômica e ambiental dos municípios presentes no recorte espacial macro da sub-região OMRJ – Seropédica, Japeri, Paracambi, Queimados e Itaguaí. Busca-se identificar as questões prioritárias para o desenvolvimento equitativo e justo, superpondo as várias camadas e interstícios de uso e ocupação do solo urbano e periurbano, a situação fundiária e a valorização da terra, de modo a especializar e relacionar os conflitos e vulnerabilidades, bem como os potenciais dos territórios analisados.

São utilizados conceitos e procedimentos de categorização relativos a territórios e sistemas de espaços livres de edificações (Souza, 2016; Tângari et al., 2012b) ameaçados pela urbanização precária e pela perpetuação da pobreza. A análise de fontes e bases cadastrais georeferenciadas oficiais para a produção cartográfica multi-temática e multiescalar, com utilização de sistema de informações geográficas, é complementado com visitas de campo, observações e levantamentos, análise espacial com uso de aerofotogrametria e sistemas de informação geográfica (SIG) disponibilizados pelos órgãos oficiais e pelas plataformas da internet<sup>1</sup>. A cartografia espacial identifica e espacializa as características e transformações territoriais, assim como a análise de dados demográficos, estatísticos e fundiários. Enfatiza-se a aplicação de abordagem analítica qualitativa e ferramentas colaborativas, tais como análise tipo-morfológica da paisagem, identificação de unidades morfoterritoriais (Sampaio et al, 2009; Silva et al, 2015) e produção de mapeamentos e cartografia social (Ascelrad, 2008). A produção de mapeamentos transescalares e multitemáticos abrangem desde a escala macro, da sub-região OMRJ, até a local, dos recortes urbanos municipais, representando a sistematização das informações, percepções e os resultados coletados tanto nas fontes oficiais como nos levantamentos e pesquisa de campo.

Aspectos relacionados às desigualdades sócio-espaciais, à mobilidade, ao saneamento, à habitação, à violência são especializados e analisados, sempre considerando uma perspectiva abrangente do suporte territorial e do sistema de espaços livres, do uso e ocupação do solo e das características sócio-espaciais. Além da identificação dos processos históricos da evolução urbana, da análise dos dados demográficos e socioeconômicos e da leitura técnica do território, a construção coletiva de cartografias sociais em fóruns e oficinas participativas (ALCANTARA, 2020; ALCANTARA, 2016b) promove interações e intercâmbios com agentes e atores locais. Os cenários prospectados coletivamente sugerem um redesenho ou reestruturação de recortes específicos, e a manutenção de outros. A prospecção das redes urbanas, da formação ou esvaziamento de centralidades e da identificação dos distintos padrões de ocupação, reforça pré-existências e tendências de ocupação, resguarda identidades culturais e evita a dispersão urbana, preservando, assim, espaços livres de grande significado na estruturação ambiental.

---

<sup>1</sup> A elaboração dos mapas tem como base de dados as seguintes fontes de consulta: Google Earth, IBGE, CEPERJ, Plano Diretor do Municipal, Plano Diretor do Arco Metropolitano (PDAM); e Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro.

Uma vez prospectados os cenários, sugere-se intervenções mais abrangentes ou pontuais e a implantação de rede de monitoramento e controle social, com base nos indicadores socioambientais; a ampliação do acesso das informações para a população; a criação de novas áreas de proteção e zonas de blindagem dos impactos; e a inclusão de medidas mitigadoras dos impactos além das medidas compensatórias. Tais ações e atividades de extensão visam contribuir com o estabelecimento de diretrizes e estratégias de planejamento e ordenamento territorial com vistas à revisão dos Planos Diretores municipais.

Ainda que abrangendo as similitudes presentes nos municípios do OMRJ, este artigo focaliza os municípios de Seropédica e Japeri, delimitando um recorte temporal de 2000 a 2020. Estrutura-se em três partes, sendo a primeira um aprofundamento conceitual sobre pobreza urbana, justiça ambiental e ecologia política. Segue-se a análise empírica dos inicialmente considerando a escala do recorte regional e depois discussão sobre os municípios em foco. Ao final, apresentamos uma reflexão, à guisa de conclusões, sobre as complexidades e entrelaçamentos da realidade perimetropolitana tanto físico-espaciais, quanto em suas relações de domínio e apropriação, desigualdades e vulnerabilidades, que influenciam positiva ou negativamente para seu desenvolvimento.

## **JUSTIÇA AMBIENTAL E COESÃO SOCIAL NA PERIFERIA METROPOLITANA**

A pobreza, a carência e a violência marcam a vida cotidiana no OMRJ. A definição do conceito de pobreza é dotada de diversas acepções que traduzem e espelham a complexidade do fenômeno metropolitano e suas múltiplas formas de abordagem e depende dos valores de cada sociedade e da lógica socioeconômica de cada nação (Santos, 2009). Amartya Sen (1999) afirma que a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. A pobreza deve ser entendida como a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. O termo pobreza implica um estado de privação material, mas também um modo de vida (Santos, 2009) – um conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas criadas para encontrar segurança dentro de uma situação insegura. O conceito de pobreza não deve estar limitado apenas às questões de distribuição de renda, mas ao acesso aos serviços básicos de infraestrutura urbana, moradia, cultura e segurança. As formas espaciais da pobreza estão diretamente relacionadas às desigualdades com que se planejam os territórios e são distribuídos os investimentos, promotores, por sua vez, de uma significativa diferenciação social na estrutura urbana.

O crescimento econômico impulsionado pelos interesses capitalistas, representados pelos grandes projetos de investimentos (Oliveira et al., 2010), evidencia a desarticulação do planejamento e gestão globais com as questões de caráter local (Acselrad, 2008). O

OMRJ é tomado como suporte da expansão urbana, logística e industrial, a despeito das fragilidades ambientais do território, das atividades rurais e agrossilvipastoris presentes e das carências impostas aos grupos sociais que ali habitam. Tais espaços - que poderiam ser considerados como as zonas opacas de Milton Santos (1997) até a implantação do Arco Metropolitano, principal pilar de integração dos eixos de desenvolvimento”<sup>2</sup> – ao serem iluminadas pelos holofotes do neoliberalismo econômico, tornam-se alvos do rentismo imobiliário e financeiro (Maricato e Araishi, 2018), em função do grande estoque disponível de terras baratas e ainda não ocupadas ou consolidadas. Paralelamente, a pobreza promovida pelo Estado, ao privilegiar o núcleo, e a insegurança, fomentada pelas ações de grupos paramilitares e milícias que atuam de forma quase institucionalizada, passam a competir no noticiário com o incipiente crescimento econômico global almejado, tornando-se uma situação social crítica no fenômeno metropolitano.

De acordo com Maricato e Araishi (2018), o poder social, econômico e político esteve associado à propriedade, fenômeno designado patrimonialismo, questão central na sociedade brasileira, seja na forma de posse de escravos (até 1850) ou da posse da terra. A centralidade da propriedade da terra em relação à justiça social torna-se invisível e a política urbana resulta apenas da soma das obras públicas desconectadas do processo de planejamento, que fica limitado ao discurso e aos interesses do mercado imobiliário e não às ações e investimentos necessários para reduzir as desigualdades. Ou seja, o poder econômico no Brasil não gera justiça social.

Há que se fazer uma relação entre justiça social, justiça ambiental e justiça territorial, uma vez que todas referem-se à “pressão predatória exercida sobre os mais fracos” onde a “chantagem locacional dos investimentos é o mecanismo central, nas condições de liberalização hoje prevaletentes, para a imposição de riscos ambientais e de trabalho às populações destituídas” (Acselrad, 2010, p. 118). A justiça ambiental “integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos” e “resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social”, como pontifica Acselrad (2010, p. 108). Para este autor, a temática ambiental está diretamente relacionada ao debate social de emprego e renda, considerando-se que a manutenção do status quo capitalista mundial depende de progressivo e constante aumento de produção e consumo em um mundo com capacidades finitas de recursos naturais. Esta noção se alinha ao pensamento heterodoxo do economista Georgescu-Roegen para quem a ecologia não se traduzia apenas em qualidades escassas, mas na qualidade das relações sociais que fundam os usos sociais do planeta (Acselrad, 2010).

Cook e Swyngedouw (2012) apontam que as várias dimensões de justiça são centrais à justiça ambiental e à ecologia política urbana e analisam criticamente o nexo cidades, coesão social e ambiente na questão da sustentabilidade urbana com ênfase da

<sup>2</sup> Ver em <<http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/arcoMetropolitano.asp>>

(des)igualdade e na (in)justiça no ambiente urbano. Os autores questionam sobre como pode ser possível alinhar as cidades e as condições de vida urbana com as limitações, potenciais e restrições ambientais físicas do planeta, estando estes elementos envolvidos em relações sociais desequilibradas, desiguais e muitas vezes totalmente injustas. Seu argumento é o de que a “sustentabilidade urbana, a despeito de sua popularidade, é inerentemente falha em sua tecnocracia, em seu entendimento básico da ‘natureza da natureza’ e em sua negação das questões de (des)igualdade e (in)justiça social” (Cook e Swyngedown, 2012, p. 1960).

Os três pilares da sustentabilidade são considerados fundamentais para se repensar o desenvolvimento urbano de um modo mais equilibrado e equitativo, como proposto na Nova Agenda Urbana 2030 (UN-Habitat, 2017). Entretanto, a prioridade tem sido direcionada apenas à economia e ao ambiente, em detrimento da justiça social e da coesão política, como afirmam Cook e Swingedouw (2012), que acreditam que uma abordagem mais radical à sustentabilidade deve prevalecer, ampliando o entendimento do nexo cidade-ambiente, com maior vínculo e maior foco na análise sobre o social – ou sobre a justiça urbana.

A questão chave da justiça ambiental são as experiências positivas e negativas dos diferentes grupos sociais, ou ainda, a vulnerabilidade de sujeitos e grupos aos perigos socioambientais. A noção de sustentabilidade contrasta com a de justiça ambiental por “seu escopo empírico cada vez maior, pela sofisticação teórica avançada e pela sensibilidade à multidimensionalidade de justiça e de lugar”, como defendem Cook & Swingedouw (2012, p. 1965), e ainda por valorizar o social na relação sociedade-cidade-ambiente. Nesse sentido, o conceito de ecologia política urbana, proposto pelos autores, deriva da relação indissociável entre sociedade e natureza, com os argumentos de que “as variadas relações sócio-ecológicas que moldam as sociedades capitalistas são responsáveis pelas condições ambientais em que o mundo se encontra”; e “os processos de circulação capitalista e o impulso da acumulação pela acumulação degradam os recursos necessários para a reprodução do capital” (Cook & Swingedouw, 2012, p. 1966).

Outros elementos chave da ecologia política urbana são poder, urbanização e escala, considerando que as desigualdades presentes nas relações de domínio e apropriação estão intrinsecamente relacionadas ao metabolismo da natureza e, conseqüentemente, o ambiente urbano é produzido a partir dessas relações desiguais (Cook & Swingedouw, 2012). Isso significa que aqueles que detêm o poder são os mesmos que controlam o acesso, a qualidade e o uso dos recursos, ainda que o estado deva cumprir um importante papel na equalização dessas relações.

As classes sociais, assim como outras formas de poder social, definem a estrutura primária da desigualdade. A exploração e a injustiça estão envolvidas na produção e reprodução metabólica do urbano sob o capitalismo e as comunidades locais são negligenciadas ou exploradas por atores e instituições que operam em escalas mais

amplas, e que, da mesma forma, podem reduzir a capacidade de resistência de ativistas e comunidades locais. Nesse contexto, os conceitos de ecologia política urbana e de justiça ambiental tornam-se compatíveis, seja pelo viés mais teórico do primeiro, com base no metabolismo, na urbanização, na escala e no poder, quanto pelo caráter mais empírico explorado pela justiça ambiental, com base nas experiências e padrões de injustiça, nas desigualdades de poder e nas práticas políticas clientelistas e patrimonialistas envolvidas no metabolismo das cidades (Maricato e Araishi, 2018).

Cook e Swingedouw asseveram que

o estado assume um papel central no processo da injustiça ambiental. Seja deliberadamente ou não, o estado ajuda a moldar quem é explorado, ignorado, recompensado e ouvido, e como este privilégio é exercitado. Também agrega um poder considerável ao exacerbar, desalojar ou aliviar injustiças sócio-ambientais existentes, bem como para criar novas injustiças (Cook & Swingedouw, 2012, p. 1969).

A centralidade do papel do estado em relação ao privilégio da justiça ambiental de que tratam esses autores, encontram eco nos argumentos da antropóloga Rachel Kleinfeld em relação à violência extrema que vem mutilando democracias pelo mundo. Em *A Savage Order*, Kleinfeld (2019) funda a expressão *privilege violence* (privilégio da violência) e afirma que a violência se dissemina em estados fracos onde indivíduos fazem justiça com suas próprias mãos e onde políticos que almejam o poder, sabendo que não o alcançariam pelas vias democráticas eleitorais, se utilizam da violência perpetrada por pessoas comuns, para ajudá-los a chegar ao ou permanecer no poder. A chave da estrutura que privilegia a violência é a impunidade das ações criminosas tornadas inócuas, pelos próprios políticos que politizam suas instituições de justiça tornando-as fracas e lucrando com ela.

Ainda de acordo com Kleinfeld (2019), há uma tendência a se culpar a pobreza pela violência. Seu contra-argumento é o de que muitos dos países mais violentos dispõem de padrão médio de riqueza e capital, infraestrutura de qualidade implantada em partes do território. A questão nesses casos é a desigualdade econômica e social e a polarização da sociedade que favorece a escalada e/ou manutenção da violência. Em estados fracos, políticos que trabalham com forças paramilitares ou com força policial ineficaz tendem a se tornarem brutais, corruptos e predatórios. Enquanto a classe média se livra do problema, vivendo em bairros exclusivos ou condomínios fechados, segregados da cidade, com segurança privada, os pobres das áreas periféricas e marginalizadas ficam à mercê das gangues, das milícias e dos grupos criminosos, que “vendem” a segurança e passam a extorquir a legitimidade social, fazendo com que a violência aumente ainda mais e as desigualdades se perpetuem.

A questão da violência urbana está diretamente relacionada com a justiça ambiental e à coesão territorial. Um dos principais desdobramentos derivados do neoliberalismo nesse caso é o de que, em vez de resolver injustiças ambientais em nossas cidades e metrópoles,

elas se ampliam, dificultando aos grupos minoritários acesso aos recursos ambientais de boa qualidade ou à igualdade processual na tomada de decisões. Nesse contexto, desigualdade social e conflito se entrelaçam aos sistemas ambientais, se materializando na forma, na estrutura e no desenvolvimento urbano. A ênfase deve ser, portanto, direcionada ao posicionamento do urbano nos processos e redes políticos, econômicos e ecológicos mais amplos, “tornando-se ontologicamente uma ecologia política da cidade, e não na cidade” (Cook & Swingedouw, 2012, p. 1969).

Ou seja, é necessário se fomentar a urbanização inclusiva e sustentável; a mobilidade e a acessibilidade urbana, a habitação acessível, segura e integrada aos serviços básicos; a proteção ao patrimônio natural e cultural; a proteção à população em situação de vulnerabilidade; e o planejamento das relações econômicas, sociais e ambientais entre áreas urbanas, periurbanas e rurais; à cidadania consciente e participativa; ao combate à desigualdade de renda, raça e gênero (Maricato e Araishi, 2018). O histórico de desigualdade social e patrimonialismo de nossas cidades representa ainda uma grande distância dessas condições. Concordamos com Maricato e Araishi (2018, s/p) quando afirma que “é hora de repensar [...] as cidades. A defesa de algumas condições é elemento de unidade para urbanistas do mundo todo, em que pese a diversidade das cidades e regiões”.

## **A TEORIA EVIDENCIADA PELA METODOLOGIA DE ANÁLISE**

A contínua atualização de informações cadastrais e territoriais tem como base procedimentos analíticos que aprofundam quatro grupos temáticos específicos. A temática do desenvolvimento econômico e gestão urbana focaliza as contradições entre a infraestrutura urbana e periurbana e o perfil social e demográfico. Investiga-se como e se as políticas públicas privilegiam as obras de cunho especulativo/mercado lógico a despeito dos impactos socioambientais gerados, e se as perspectivas econômicas tanto em nível intermunicipal, quanto estadual e federal, aprimoram a integração social e propiciam maior equidade social. A temática da conectividade e mobilidade intra e intermunicipal identifica as políticas voltadas à implantação e implementação de infraestrutura de transportes públicos, analisando os ganhos com a criação de uma rede sustentável com melhores fluxos e maior acessibilidade, tanto à informação quanto aos serviços urbanos. A cartografia das redes viárias e de infraestrutura, das eventuais zonas de amortecimento, dos polos logísticos complementares e das restrições na utilização das faixas de domínio, são realizadas na macro, meso e microacessibilidade. A temática sobre centralidades urbanas classifica os tecidos e a malha urbana consolidadas ou em consolidação, verificando como os eixos viários podem ser indutores ou barreiras de ocupação urbana. A análise dos vetores de indução de crescimento urbano, de valorização do solo, de adensamento construtivo, é complementada pelo estudo sobre como e se os assentamentos formais ou informais impactam os recursos ambientais e promovem qualidade de vida. Com respeito ao tema

de paisagem e planejamento, destaca-se o papel contraditório dos grandes investimentos infraestruturais, industriais e logísticos (Oliveira et al., 2012) como propagadores, tanto de desenvolvimento socioeconômico, quanto de risco ambiental. As transformações advindas de planos e projetos de caráter global e de cunho impositivo, tais como obras viárias de grande porte, impactam em nível local paisagens, territórios e populações vulneráveis, de modo injusto e insustentável (Alcantara, 2016).

Os temas acima auxiliam na identificação, caracterização e análise dos aspectos da morfologia urbana e da paisagem a partir de mapeamentos de: (1) as unidades de paisagem ou morfoterritoriais (Silva et al., 2015); (2) suporte geobiofísico e transportes e redes, com identificação da cobertura vegetal, unidades de conservação, as redes de transporte, e manchas de ocupação urbana; (3) tecido urbano e os espaços livres de edificações urbanas e periurbanas, identificando as centralidades urbanas consolidadas e em consolidação, com mapeamento dos assentamentos precários; (4) transportes e redes viárias e de fluxos; o traçado urbano e uso do solo; aspectos geobiofísicos, incluindo unidades de conservação e áreas de preservação permanentes; (5) Macrozoneamento municipal: elaborado com base nas delimitações de zonas de uso e ocupação presentes nos Planos Diretores. Em um Mapa Síntese delimita-se os principais elementos estruturadores da paisagem na escala local: áreas livres vegetadas com predominância arbórea, de forrageiras, de mangues e pastagens; e áreas edificadas urbanas consolidadas e de expansão.

A análise de planos e ações governamentais projeta as ações e políticas públicas relacionadas ao planejamento, ao meio ambiente e desenvolvimento urbano junto aos órgãos públicos municipais, bem como órgãos e governamentais entidades privadas ou não-governamentais, tais como o IBGE e SEBRAE-RJ, para análise comparativa de dados regionais. As políticas públicas são analisadas tendo como suporte metodológico os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e à Agenda 2030 (Nações Unidas, 2017), principalmente ao ODS 11 – “Cidades e Comunidades Sustentáveis - tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”<sup>3</sup>.

## OESTE METROPOLITANO

Oeste Metropolitano aqui é o espaço geográfico caracterizado pelas áreas periféricas da Baixada Fluminense e da Baixada de Sepetiba (Silva, 2020), inseridas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), onde a tênue transição do rural para o urbano acontece como palco de transformações e dinâmicas dicotômicas. Esses territórios são

objeto de interesses diversos e de conflitos cada vez maiores, porque concentram um grande estoque de terras, mananciais, matas, a produção rural e o transbordamento dos conflitos urbanos expressos, principalmente, na produção da moradia [...], além de serem áreas de reserva da expansão urbana, se tornam, mais que antes, objeto de disputas e, portanto, ganham

<sup>3</sup> Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em 20 julho 2018

importância enquanto objeto do planejamento (Miranda, 2009, p. 26).

Tais aspectos determinam as transformações territoriais que não diferem do rural para o urbano, abrangendo a dimensão econômica – ligada às cadeias produtivas, aos fluxos financeiros e ao comércio - e a ambiental – relacionada às amenidades naturais, à qualidade de vida e à sustentabilidade (Veiga, 2006).

O rarefeito adensamento construtivo e populacional no OMRJ (Fig. 1) não o livra dos efeitos da urbanização dispersa, fragmentada e precária, ocasionadas pelas carências e mazelas de planejamento (Maricato, 2001; Maricato e Araishi, 2018). De fato, encontra-se ameaçado pela expansão e ocupação desordenada e desprovida de qualidade socioambiental nos espaços livres de edificações municipais, sejam urbanos ou periurbanos, públicos ou privados (ALCANTARA et al., 2018). No sentido da promoção de ações e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial equilibrado, justo e inclusivo, sob as premissas da sustentabilidade, da equidade e da participação social, busca-se entender o cenário de conurbação e adensamento nos municípios mais próximos ao núcleo, tais como São João de Meriti, de modo que não se replique na região em estudo, com grande potencial de ocupação (ALCANTARA et al., 2021).

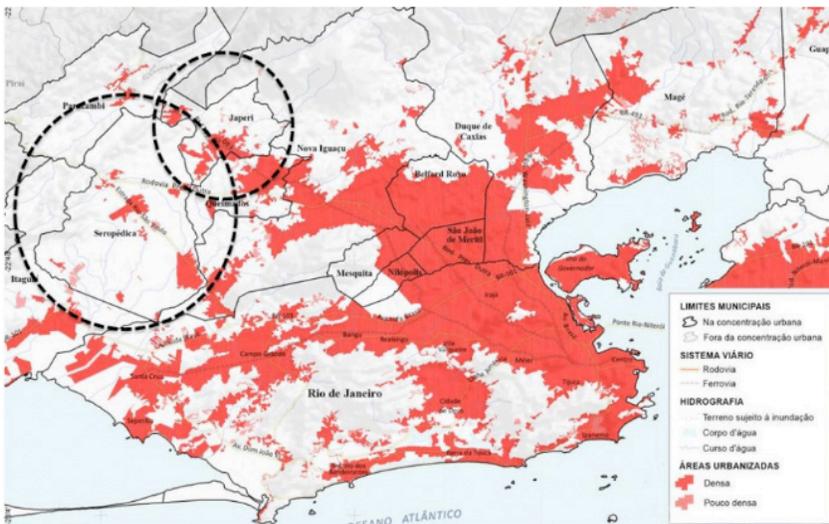


Figura 1: Áreas urbanizadas da RMRJ, destacando os espaços não urbanizados em Seropédica e Japeri.

Fonte: IBGE, 2018, editado pelos autores

A análise dos territórios do OMRJ se faz em uma abordagem multidimensional, transdisciplinar e biorregional, focalizando os recortes urbanos e periurbanos, onde as desigualdades socioeconômicas são reforçadas por padrões prospectivos de crescimento

econômico e demográfico, nos cinco municípios contidos na Região Hidrográfica do Rio Guandu – Itaguaí, Seropédica, Japeri, Queimados e Paracambi – cujos principais rios que os drenam desaguardam na Baía de Sepetiba. Caracterizado como Domínio da Baixada, representado por uma extensa planície flúvio-marinha, o território plano, envolvido pelas escarpas da vertente oceânica da Serra do Mar, dispõem de vasto estoque de terras, ou espaços livres de edificações e urbanização, categorizados como zonas rurais (TÂNGARI et al, 2012b), destinadas a atividades de agricultura e pecuária, ou extração mineral. Os cinco municípios têm características geobiofísicas e sócio-espaciais similares que os configuram como extensivos laboratórios do processo de metropolização e periferização alavancado pelas desigualdades sócio-espaciais e por vulnerabilidades diversas, que ameaçam a justiça e equidade social e ambiental, ou seja, zonas de sacrifício.

Seropédica representa estudo piloto (Alcantara e Schueler, 2015; Alcantara, 2016) e ainda suscita nosso interesse, por sua inserção regional estratégica, por estar na rota de importantes redes viárias – Arco Metropolitano, Via Dutra -, e pela relevante presença de instituições federais e estaduais, tais como a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Embrapa e Pesagro (Alcantara, 2020; Alcantara e Bandeira, 2020). A investigação sobre Seropédica evidenciou que os limites municipais não davam conta das problemáticas que os extrapolam. Similar aos municípios vizinhos, são marcados pela desigualdade sócio-espacial e pelas carências de infraestruturas, mobilidade, habitação, serviços.

Japeri, por sua vez, é a manifestação urbana da desigualdade presente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), concentrando as mazelas do modo de produção capitalista do espaço: periferia marcada por deficiências de equipamentos e serviços, pelo trabalho informal, pela presença de uma classe social de menor renda que, frequentemente, aglomera-se de maneira espontânea, desordenada e precarizada, através de ocupações informais (Fonseca, 2015, p. 17). Apresenta os piores indicadores sociais e ambientais da RMRJ, que revelam a relevância dos estudos relacionados à pobreza urbana (Alcantara et al., 2020). Separados por apenas 15 km percorridos pelo Arco Metropolitano, Seropédica e Japeri, são desarticulados tanto em termos de mobilidade urbana, quanto de governança territorial: os núcleos urbanizados entre os municípios não são conectados por transporte público direto e, quanto à gestão pública, não são verificadas, tampouco, ações ou políticas públicas integradas (Alcantara et al., 2019).

Várias razões suscitaram reconhecer, compreender e prospectar cenários e alternativas sobre esses territórios periféricos, que se emanciparam de forma insurgente e hoje configuram uma fronteira de expansão metropolitana, evidenciando o caráter logístico-industrial do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PEDUI) sobre a macrorregião de planejamento Oeste (IRM, 2016). A expansão catalisada principalmente pela abundância econômica vivida no Brasil, de 2010 a 2013 (Silva, 2017); suas fragilidades socioambientais (Montezuma e Cintra, 2012); e suas potencialidades de uso e ocupação sobre o território marcado pelos

espaços livres de edificações e urbanização com características rurais, ameaçados pela pressão logístico-industrial (Tângari et al., 2012a), são algumas delas.

## **APROXIMANDO O OLHAR DOS TERRITÓRIOS DISPUTADOS**

Os espaços urbanos e periurbanos dos municípios abrangidos pelo OMRJ apresentam grande potencial de desenvolvimento e atratividade econômica sobre o estoque de terras não edificadas do OMRJ, designados como espaços livres de edificação e urbanização (Macedo et al., 2018; Tângari et al., 2012b). Os importantes eixos viários, que atravessam e conectam os municípios em foco ao núcleo metropolitano e às principais capitais brasileiras e regiões metropolitanas do Sudeste, têm como protagonista o Arco Metropolitano, que desde 2014, interliga o Porto de Itaguaí ao polo petroquímico em construção, em Itaboraí. A rodovia logística se configura um catalisador de externalidades e impactos socioambientais (Tângari et al, 2012a; Alcantara, 2013), já que “seus benefícios logísticos atrairão grande quantidade de habitantes e de empresas para seu entorno. [...] A exploração do pré-sal torna o Eixo de Sepetiba, por sua privilegiada localização, uma das áreas mais valiosas para o desenvolvimento de atividades ligadas ao setor” (IRM, 2016, p. xx).

A baixa densidade demográfica e construtiva dos territórios que o Arco atravessa no OMRJ evidencia a lógica desenvolvimentista de sua implantação, já que as questões fundiárias são mais facilmente contornáveis, gerando menos demandas de desapropriações e demolições. Mesmo em Japeri, mais adensados, a passagem se faz por áreas não urbanizadas. O ciclo de crise econômica no país, iniciado em 2014, freou o ímpeto das transformações previstas nas prospecções realizadas e grande parte dos territórios mantêm rarefeito adensamento construtivo e ocupação por atividades agropastoris ou cobertura vegetal com funções ambientais, por sua vez, ameaçadas pelas pressões expansionistas.

O Plano Diretor do Arco Metropolitano (Governo do Estado, 2011) informa que cerca de 30% do território de Japeri e Queimados se configuram como área urbana. Seropédica, com 41,16%, considera os domínios das instituições de pesquisa e ensino UFRRJ e EMBRAPA, não necessariamente adensadas construtivamente. Paracambi sobressai com apenas cerca de 7% de área urbanizada. Quanto à densidade demográfica, os indicadores se equiparam às baixas taxas de urbanização apresentadas. Apesar das distinções entre Japeri e Queimados em comparação com Seropédica e Paracambi, o adensamento se concentra nas áreas urbanizadas principalmente. As áreas rurais tornam-se palco de um contínuo e intenso processo de ocupação, devido ao esgotamento e valorização de terras próximas ao núcleo da metrópole. Assim, os espaços periféricos vão sendo progressivamente ocupados por atividades industriais ou transformadas em novos bairros residenciais ou loteamentos, legais ou ilegais, quase sempre desacompanhados das demandas de infraestruturas e serviços, que alteram as dinâmicas do mercado imobiliário local. A atração de contingentes populacionais em busca de emprego e renda e os investimentos industriais e logísticos

alteram as dinâmicas do mercado imobiliário local.

Este processo histórico, iniciado na década de 1950, com a industrialização e instalação de ferrovias, ganhou impulso na primeira década do século XXI, a partir do início das obras do Arco Metropolitano. Importante ressaltar que o Distrito Industrial de Paracambi (não alcançado diretamente pelo Arco) foi incorporado à área de abrangência do Plano Metropolitano, também por sua localização estratégica. Os núcleos urbanos se adensam, crescem e se consolidam desordenadamente e sem grandes restrições construtivas, a partir dos traçados de eixos ferroviários (Paracambi, Japeri, Queimados), inicialmente, e rodoviários mais recentemente (Seropédica). Ao longo da via Dutra (BR-116), a urbanização é precária e desprovida de qualidade, características comuns entre os municípios da periferia metropolitana. Os loteamentos irregulares e a autoconstrução proliferam em meio a precariedade de infraestrutura e problemas ambientais derivados da falta de saneamento básico, da coleta e descarte de resíduos sólidos, da fraca fiscalização e proteção das unidades de conservação; além de questões de segurança pública.

Apesar da grande demanda por transporte público de qualidade, a prioridade das gestões públicas favoreceu historicamente o transporte individual motorizado, tanto de pessoas quanto de cargas. Isso torna a mobilidade intraurbana e intermunicipal deficitária, com baixo controle de tráfego e sinalização; iluminação pública precária ou inexistente; pavimentação e passeios, quando existentes, sem qualidade, manutenção ou acessibilidade universal. Os municípios do OMRJ, altamente dependentes do núcleo metropolitano, apresentam os piores índices relativos ao tempo de deslocamento casa-trabalho, chegando a perder em média 3 horas por dia ou 30 dias por ano dentro de ônibus e dos trens em busca de melhores oportunidades de emprego, estudos, lazer e serviços básicos<sup>4</sup>.

Em termos socioeconômicos, o PIB per capita na sub-região é baixo em relação ao núcleo metropolitano: em 2019 o município do Rio de Janeiro atingiu R\$ 52,833,25, enquanto Japeri figura com apenas R\$ 13,711,95 (IBGE-Cidades, 2021), similarmente a Paracambi e Queimados, representando fraca contribuição econômica em relação à RMRJ. Tal situação vem se modificando rapidamente com a inserção de grandes empreendimentos corporativos, com destaque para Seropédica (R\$ 50.521,23) e Itaguaí (59.767,50), este último altamente beneficiado pelos investimentos do PAC no Núcleo Portuário de Itaguaí, evidenciando o caráter logístico-industrial previsto no PEDUI (IRM, 2016), em relação a Macrorregião de Planejamento Oeste, coincidente com o recorte do OMRJ.

O IDHM médio (abaixo de 0,7) dos municípios de Japeri (0,659) e Queimados (0,68) (PNUD, 2013) indicam incipiente desenvolvimento humano na região, o que se replica na baixa qualidade físico-espacial do ambiente urbano. Os índices de Seropédica (0,713), Itaguaí (0,715) e Paracambi (0,72), considerados altos (acima de 0,7) ainda que no limite

<sup>4</sup> Cf. Estudo da Casa Fluminense, disponível em: <https://casafluminense.org.br/japeri-tem-o-maior-tempo-medio-de-deslocamento-casa-trabalho-do-pais/>. Acesso: 31 jan. 2021.

inferior desta faixa, quando desagregados indicam baixo nível em educação e mortalidade, ranqueando melhor em renda, em função da presença de instituições públicas federais de ensino superior e dos investimentos federais recentes. Ainda assim, os cinco municípios apresentam índices bem abaixo do figurado pelo Rio de Janeiro, 0,799 (Tabela 1).

Município	Popul. 2000	Popul. 2010	Pop.Estim. 2021	Tx.Cresc. 20 anos	Área territ. km <sup>2</sup>	Dens. Dem. 2010	IDHM	PIB per capita R\$ 2019
<b>Rio de Janeiro</b>	5.857.904	6.320.446	6.520.266	3,2%	1.200,17	5.265,82	0,799	52.833,25
<b>Oeste Metropolitano</b>								
Itaguaí	82.003	109.091	136.547	33,0%	273,36	395,45	0,715	59.757,50
Japeri	83.278	95.492	106.296	14,7%	81,69	1.166,37	0,659	13.711,95
Paracambi	40.475	47.124	53.093	16,4%	190,94	262,27	0,720	18.798,44
Queimados	121.993	137.962	152.311	13,1%	75,70	1.822,60	0,680	25.782,11
Seropédica	65.260	78.186	83.841	19,8%	283,634	275,53	0,713	50.521,23

Tabela 1 – Dados comparativos entre municípios da RMRJ e o núcleo metropolitano

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE e PNUD.

Os dados evidenciam a dependência entre os municípios e o núcleo metropolitano. O PIB per capita e o IDH-M denotam as disparidades entre o centro e a periferia, exacerbada pelo movimento pendular diário em um sistema de transportes precário. A relação de dependência reforça as desigualdades socioeconômicas, já que a periferia-dormitório fornece mão de obra barata; dela se extrai insumos primários e recursos naturais até sua exaustão, muitas vezes sem controle ambiental; além de configurar estoque de terras de baixo custo, com viés especulativo e mercadológico voltadas aos grandes investimentos capitalistas.

Os espaços livres de edificações do OMRJ vêm sendo ocupados sem um planejamento cuidadoso, não responsivo às necessidades sociais locais; são alvos de atividades extrativas minerais intensivas; de especulação imobiliária devido aos valores competitivos do solo; e de pressão como área de expansão logística e industrial fomentada, inclusive, por direcionamento institucional (IRM, 2016). Para além da questão da ocupação predatória do solo, os municípios carecem historicamente de uma governança atuante na questão do planejamento urbano, sem corpo técnico qualificado para enfrentar os problemas ligados à ocupação e uso do solo, habitação de interesse social (HIS), saneamento ambiental, infraestrutura (Alcantara et al., 2019), entre outras questões básicas ligadas ao direito à cidade (Lefebvre, 2011) e a função social da cidade, prevista no Estatuto das Cidades, em que planos diretores não integram a participação social com efetividade, sendo meros instrumentos de repasse de verba federal.

A baixa articulação entre a gestão pública e a participação social e a fragilidade dos grupos sociais atuantes (Vianna, 2017), torna essencial o papel da academia como

importante elo em prol do desenvolvimento sustentável e fundamental nos processos democráticos de planejamento e gestão territorial, urbana e regional. Dentre os municípios estudados, Japeri se destaca pela força do movimento social atuante e participativo que vem conquistando importantes vitórias para a coletividade, por pressão de associações de moradores, trabalhadores e agricultores formalizados (Alcantara et al., 2020; Alcantara e Assis, 2022).

A questão habitacional na região nos últimos vinte anos se limitou a ação federal com a implantação de empreendimentos habitacionais voltados à Faixa 1 (0 a 3 SMs) do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Ainda que buscando reduzir o déficit habitacional, configura mais uma externalidade negativa no sentido da ocupação dos territórios localizados a grandes distâncias dos centros urbanizados; baixa qualidade construtiva das edificações; carência de infraestrutura, comércio e serviços; e fraca ou inexistente oferta de mobilidade urbana (Alcantara, 2016).

Outro entrave na distribuição e ordenamento territorial diz respeito a regularização fundiária, considerando-se que as terras originalmente abrangidas pela Fazenda Nacional Santa Cruz – de propriedade da Coroa Portuguesa, após a expulsão dos jesuítas, e posteriormente transferidas ao patrimônio do governo federal – abarcam parcial ou totalmente Itaguai, Seropédica, Japeri e Paracambi, tendo sido arrendadas a foreiros ou concedidas em caráter de enfiteuse perpétua (arrendamento por longo prazo de terras públicas a particulares). O Projeto Fundiário Fazenda Nacional de Santa Cruz, originado com a criação do INCRA nos anos 1970, que dava prosseguimento às ações de regularização iniciadas no Governo Vargas, foi interrompido com a extinção do programa em 1988. Ainda as gestões municipais tenham buscado atuar na regularização, até 2016, por exemplo, a maior parte das terras (80%) de Seropédica permaneciam sem a titularidade<sup>5</sup>, implicando em imprecisões na cobrança de impostos, insegurança jurídica e consecutivamente, em dificuldades no desenvolvimento urbano e territorial.

O foco desenvolvimentista das políticas públicas, nas três esferas de poder, direciona os espaços livres do território para ocupação industrial e logística, a despeito das potencialidades de uso sustentável e das fragilidades socioambientais. Destacam-se as distinções dos espaços livres periféricos, em que Seropédica e Japeri, apresentam riscos de ocupação e expansão dispersa e fragmentada, como já ocorre na Baixada Fluminense (Pereira, 2013; Alcantara et al., 2021). Ambos apresentam graves problemas de inclusão social e econômica, infraestrutura deficitária e espaços públicos pouco qualificados, entre outros problemas visíveis em regiões periféricas. A análise comparativa entre os municípios em foco com outros municípios metropolitanos traz à luz as transformações morfológicas resultantes dos processos de (ou falta de) ações de planejamento e gestão e de políticas públicas de desenvolvimento territorial; pressões do mercado imobiliário; expansão

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.seropedicaonline.com/prefeitura/planejamento/incra-doa-terras-para-prefeitura-de-seropedica/>. Acesso: 03 fev. 2022.

industrial e logística; e problemas de mobilidade urbana e conectividade entre o núcleo e a periferia, potencializando a segregação e as desigualdades sócio-espaciais (Monteiro, 2016).

O quadro de desigualdades presentes nos municípios, expresso pela ocupação urbana desordenada e precária, com predominância de assentamentos informais de baixa renda, a falta de mobilidade urbana, e as carências infraestruturais, se confrontam com a inoperância da governança pública, a precariedade do sistema de mobilidade e acessibilidade urbana, agravando os transtornos da carente população. O direito à cidade tem relação direta com o direito de ir e vir. O planejamento e execução da política de mobilidade urbana (Lei 12.587/12) deve priorizar o transporte coletivo e não motorizado na matriz de deslocamentos da população, promovendo a integração de sistemas intermodais de transporte, e considerando o pedestre como prioridade, aliado à acessibilidade universal. Neste sentido, a coesão territorial é altamente prejudicada, tanto na mobilidade intra como na intermunicipal, pois é notória a desvinculação de planos de mobilidade ao planejamento de ocupação dos territórios municipais, cujos planos diretores tratam a questão de forma superficial e a legislação específica não é aplicada.

## **GLOCALISMOS ENGENDRADOS PELO ATIVISMO SOCIAL EM JAPERI**

As complexidades e pressões da relação global-local e centro-periferia sobre os espaços livres de edificações e urbanização emergem, eclodindo de forma expressiva no Oeste Metropolitano. Destaca-se neste cenário o município que lidera o ranking dos piores indicadores sociais e os mais baixos índices urbanos da RMRJ, Japeri, no que diz respeito a saneamento, abastecimento de água, mobilidade, educação, mortalidade infantil, violência urbana, etc. As descobertas em Japeri direcionaram nossos estudos para entender se e como o planejamento atua como produtor desse quadro díspar e injusto socioambientalmente.

Em sua história recente, emancipado de Nova Iguaçu em 1991, Japeri evidencia inúmeros problemas de ordem urbana e social, tais como os verificados em outros municípios vizinhos: deficiência em saneamento básico e infraestrutura e precariedade habitacional, baseada na autoconstrução. Parcela expressiva da população depende de um sistema de transportes ineficiente e sem conforto. Japeri apresenta os piores índices de mobilidade urbana, pela distância do núcleo metropolitano e pela precariedade do sistema, afetando os 55% dos trabalhadores que atuam fora do município, a metade (46%) sem registro formal. O município registra a segunda menor expectativa de vida (73,5 anos), o maior índice de gravidez na adolescência (11,1%) e o segundo pior índice de coleta de lixo domiciliar (85%) da RMRJ (IBGE, 2010). Os números também lançam sinal verde em termos de pobreza urbana, de acordo com os padrões adotados no país: a renda média é R\$607,00/mês; 14% vivem com até R\$140/mês e 4,1% com R\$70; e apresenta o menor

IDH, 0,659.

A maior parcela do território que vinha sendo destinada às atividades de agricultura familiar e criação animal, ainda estava preservada das mazelas de urbanização dispersa e precária, ocasionada pelas carências de planejamento. Nos anos 2010, identifica-se uma forte tendência à ocupação desses espaços livres de forma desordenada, fragmentada e insustentável, pelas pressões da expansão metropolitana, ocasionando um aprofundamento dos problemas socioambientais enfrentados pela carente população, que figura como a mais grave situação de extrema pobreza do Estado.

O Arco Metropolitano é mais um elemento de fragmentação do território, criado para favorecer o mercado global. A constante ocorrência atos de vandalismo, roubo de cargas, assaltos a veículos são devidos a falta de segurança e o rarefeito adensamento ao longo da rodovia, cujo uso está aquém da capacidade pretendida. Entretanto, apesar dos poucos pontos de contato com o território, já começam a se tornar visíveis em suas margens novos assentamentos informais e precários.

## **COESÃO TERRITORIAL X SEGURANÇA PÚBLICA**

Busca-se analisar criticamente a articulação entre a consolidação e o avanço da pobreza, a partir da investigação histórica de formação e evolução dos municípios em foco e o papel dos principais agentes atuantes na configuração territorial, incluindo os eixos viários, principais catalisadores da ocupação territorial. Nesse sentido, a problemática da segurança e da violência urbana é apresentada por meio de análise empírica com base em fontes jornalísticas, que são posteriormente compilados e comparados com os dados de segurança pública do Estado<sup>6</sup>.

Tomamos como base os estudos de Kleinfeld (2019) sobre privilégio da violência, que representa um retrocesso no desenvolvimento de qualquer estado, além de causar e perpetuar a pobreza e a desigualdade. Seu principal argumento é que a maior parte de mortes violentas (83%) parece acontecer fora das zonas de conflito ou de guerra, como se verificou nos estudos de caso no México, Colômbia, África do Sul, Nigéria e Brasil. De fato, as taxas de letalidade violenta registradas nos últimos dezoito anos pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ, 2019) trazem dados alarmantes. Ainda que no Estado como um todo, na capital e na Grande Niterói as taxas de letalidade violenta<sup>7</sup> tenham diminuído – de 60,3 para 39,4 mortes violentas por cem mil habitantes no Estado; 65,2 para 30,1, na Capital; e 50,9 para 44,0 na Grande Niterói – os dados pouco se alteraram entre 2000 e 2018 na Baixada Fluminense e no interior– 56,6 para 56,2/100 mil na Baixada e 32,2 para 37,3 mortes violentas/100 mil habitantes no interior do estado.

O quesito, ‘morte decorrente de intervenção de agente do Estado’, é o que mais

6 Instituto de Segurança Pública do Estado – ISP – disponível em <http://www.isp.rj.gov.br/> acesso: 15 nov. 2018.

7 Em letalidade violenta incluem-se ocorrências de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio), lesão corporal seguida de morte e morte decorrente de intervenção de agente do Estado.

chama a atenção nas tabelas do ISP-RJ (2019). Em todas as localizações – estado, capital, grande Niterói, Baixada e interior – houve aumento explosivo, especialmente no ano de 2018. Na Baixada Fluminense, por exemplo, esse tipo de letalidade violenta matou 85 indivíduos em 2000 e 545 em 2018, um aumento de mais de 600%. No Rio de Janeiro, em 2019, um em cada cinco assassinatos foi cometido por policiais. Somente de janeiro a outubro de 2019, 1546 pessoas foram assassinadas em ações policiais, recorde registrado desde 1998, de acordo com a rede de notícias alemã DW (Deutch Welle).<sup>8</sup>

Das temáticas abordadas, desde as características do suporte geográfico até questões como a atuação do poder paralelo, o olhar abrangente e criterioso busca fazer emergir as razões e desdobramentos do estigma da pobreza e da violência na periferia metropolitana. Torna-se claro que o enfrentamento político da questão em territórios periféricos onde a violência é moeda de troca é crítico em qualquer processo de planejamento e gestão territorial. As bases da investigação e a problematização crítica apresentadas sobre o fenômeno da periferização e metropolização no Oeste Metropolitano evidenciam a relevância e complexidade da análise dos territórios carentes e das territorialidades insurgentes, de forma integrada, em prol da construção do espaço urbano mais justo, saudável, equilibrado e seguro.

## CENÁRIO DISTÓPICO

O nexu urbano, periurbano e rural mostra sua face mais obscura, díspar e dissonante, nos territórios periféricos e insurgentes de um dos núcleos metropolitanos mais celebrados do mundo, o Rio de Janeiro. Estes territórios ao longo dos séculos foram destituídos de suas camadas e proteções epidérmicas e coberturas vegetadas, tornadas rarefeitas pelas extrações e monoculturas agropecuárias coloniais - cana, café, leite – e, na virada do milênio, seguem sendo devastadas por extrativismos extensivos de recursos minerais, pela industrialização e pela ocupação desordenada e injusta.

O urbano se implanta organicamente sobre a bacia sedimentar, às margens da metrópole, como rizomas deleuze-guattarianos, desprovidos de estruturação, princípio ou ordem racional ou pura, em uma escalada afrontante e aguerrida. Como rizoma, se sedimenta sobre o rural, pelas frestas e em camadas superpostas de terra, lama, água, chão batido, autoconstruções, plantações, mais autoconstruções, manufaturas, plantas industriais, auto estradas e novas autoconstruções.

A dimensão multiescalar na investigação corresponde à noção de Swingedouw (2010) de 'glocalismo', em que as pressões e forças regionais e globais interpenetram os aspectos sociais e ambientais locais, tornados receptáculos impotentes de autoestradas, polos logísticos, indústrias salsicheiras e depósitos de quinquilharia chinesa proveniente do

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/rio-registra-recorde-de-mortes-por-policiais-em-2019/a-51417661> Acesso em 01 dez. 2019

Porto de Itaguaí próximo. Para alguns, aqueles viventes no núcleo, significa crescimento econômico, lucros e dividendos. Para muitos, a perda do que já é pouco, do que já é carente, do que mais não há em termos de qualidade de vida e humanidade.

O periurbano emerge e abriga os despossuídos, os desalojados, os pobres expulsos do coração metropolitano que os rejeita, assim como excreta seus empreendimentos e equipamentos contaminantes, implantando-os longe, acreditando que não haverá afetação ou retorno.

A dimensão urbana transparece ainda na forma da água, acumulada pela barragem do Ribeirão das Lajes, criado inicialmente para eletrificar. A água desviada por adutoras amplia a vazão do Rio Guandu, que serpenteia entre várzeas e morros, delimitando territórios pressionados pela expansão da metrópole. As águas do grande rio se misturam à de seus afluentes, que abastecem o Aquífero Piranema, não sem antes receber pelo caminho dejetos e contaminações de toda ordem: esgoto doméstico *in natura*, pesticidas usados sem controle, efluentes industriais, metais pesados, *pets*, plásticos, lixos e corpos tornados lixos. A jusante, as águas já pútridas são captadas por imensa estação de tratamento para suprir nove milhões de pessoas na metrópole. Nessas mesmas águas do rio aviltado, assoreado e poluído, habitantes despossuídos de menos encontram um lócus de lazer e em suas canoas e caiaques remendados, transformando-o em fonte de expressão de vigor físico e apaziguamento mental. A partir de suas margens pescam, praticam com poucos recursos o que lhes é extirpado no dia a dia extenuante de pendularidade entre trabalho no centro e casa na periferia e exploram possibilidades de expansão e encontro com o natural.

Tal qual o rio, o granito bruto tornado chão da pedreira violentada pelo corte maquinico e incessante de anos de exploração e abandono, transforma-se em marco referencial expoente e lúdico na pista de voo-livre, sob o congruente pseudônimo de Pico da Coragem. De lá saltam os humanos voadores que se aventuram pelos céus periféricos em frágeis asas de pano. O medo inexistente naquele momento de avidez e desejo do corpo imerso e suspenso na esfera global.

O global e o local, o urbano e o periurbano se unificam na baixada periférica. A metrópole expande seus rizomas e imprime no solo as marcas indelévels de objetos construídos que gerarão riqueza a uns poucos, enquanto os despossuídos se articulam em redes sócio-comunitárias insurgentes vislumbrando alternativas de permanência e sobrevida.

O rural se liquefaz perante a força motriz da economia claudicante, que ocupa territórios de produção de alimentos, primária, familiar e orgânica, sob a premissa de prosperidade material, mas abandona suas promessas fabris ao primeiro sinal do capital que não se reproduz. A zona prioritária de instalação industrial concorre com os produtores rurais, que resistem e tecem suas redes de resistência e sofrimento. Alinham-se aos insurgentes que sonham o território venturoso, saudável, próspero, pois conhecem seus caminhos, suas fontes, suas muitas potências.

Tal movimento coletivo é estancado a cada passo; a marcha voluntária interrompe-se, pelo medo, pela violência, pela brutalidade das demandas globais mais fortes que os sonhos rebeldes. Ganham os que ganham sempre. Os que ditam as regras. Os que manipulam os fatos com fotos manipuladas. A periferia retoma sua jornada, dominada pelas facções e milícias, pelos desmandos dos que detêm o poder, e segue intimidada, mas sem deixar de lado sua obstinada utopia de uma territorialidade comum.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Cartografia Social e Dinâmicas Territoriais: marcos para o debate. IPPUR/UFRJ, 2012.
- ALCANTARA, D. (2020). Estratégias e processos participativos para o desenvolvimento local e regional na Baixada de Sepetiba, RJ. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 147-171, jan/abr 2020.
- \_\_\_\_\_. (2016a) Conflitos Socioambientais e o Periurbano na Baixada de Sepetiba: nós nas redes, redes sem nós. In Recôncavo - Revista de História da UNIABEU. Ed. A. Marques. Duque de Caxias: UNIABEU.
- \_\_\_\_\_. (2016b). A Construção de Cenários Prospectivos em Seropédica: integrando a academia e a coletividade no estudo da paisagem e do território. In Anais do XI Colóquio Quapá-SEL. Salvador: UFBA.
- ALCANTARA, D., CORREA, B., MAGALHÃES, L., MARCHON, F., MENDONÇA, G. Repensando o Urbano na Periferia Metropolitana: Lições da história de expansão da Baixada para a resiliência urbana de Japeri. In XV Colóquio Quapá-SEL. São Paulo: FAUUSP, 2021.
- ALCANTARA, D., BANDEIRA, T. (2020). A Rural o rural e a cidade: uma análise do desenvolvimento territorial a partir da implantação da UFRRJ em Seropédica. In Cidade Standard Precarização e Reconfigurações Urbanas. Cavallazzi, Marques e Corrêa (Orgs.) Rio de Janeiro: Editora: PROURB - UFRJ. p. 270-285.
- ALCANTARA, D., OLIVEIRA, N. S., MAGALHÃES, L. C., MENDONÇA, G. R. (2020). Cenários de Desenvolvimento Urbano e Periurbano em Japeri, RJ: zona de sacrifício ou município insurgente?, Espaço e Economia [Online], 19. Disponível em <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/16368>. Acesso: 20 fev. 2021
- ALCANTARA, D., SILVA, M.R., OLIVEIRA, N. (2019). A Periferia da Pobreza na Borda Oeste Metropolitana do Rio de Janeiro: ocupação, apropriação e (des)estruturação sócio-espacial e territorial. Anais do XVIII ENANPUR. Natal: UFRN.
- ALCANTARA, D., SILVA, M.R., OLIVEIRA, N.S. Desigualdades Socio-espaciales en la Región Metropolitana de Rio de Janeiro: la actualización de la academia y la extensión universitaria para la planificación urbana y periurbana sostenible. In Anais do XIV Congreso ALEUP: Las Universidades Latinoamericanas y la Nueva Agenda Urbana. Santiago, Chile: PUC, 2018.
- ALCANTARA, D., SCHUELER, A. Gestão das Águas e Sustentabilidade: Desafios globais e respostas locais a partir do caso de Seropédica, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. in: Cadernos Metrópoles 33 – Águas Urbanas, 2015.

COOK, I., SWINGEDOUW. Cities, Social Cohesion and the Environment: towards a future research agenda. *Urban Studies* 49(9) p. 1959-1079, 2012.

FONSECA, P. R. A localização diferenciada dos investimentos e seu impacto na estruturação social das cidades à luz da teoria da causação circular. *E-metropolis*, Rio de Janeiro, Número 28, ano 8, mar. 2017.

GOVERNO DO ESTADO. Plano Diretor do Arco Metropolitano – Relatório Final. Rio de Janeiro: Consórcio Tecnosolo-Arcadis-Tetraplan, 2011. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/58913102/Plano-Diretor-do-Arco-Metropolitano>.

KLEINFELD, R. *A Savage Order: how the world's deadliest countries can forge a path to security*. Pantheon, 2019

MACEDO, S., QUEIROGA, E., CAMPOS, A., AKAMINE, R., GONÇALVES, F., GALENDER, F., SILVA, J., DEGREAS, H., CUSTÓDIO, V. Sistemas de Espaços Livres na Constituição da Forma Urbana Contemporânea no Brasil: Produção e Apropriação – Quapá-Sel II. In *Reflexões sobre espaços livres na forma urbana (org) Macedo, Custódio, Donoso*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

MARICATO. E. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, E., ARAISHI, A.G. O Brasil na era das cidades-condomínio. In *Jornal GGN de 29/04/2018*. Disponível em <<https://jornalgggn.com.br/noticia/o-brasil-na-era-das-cidades-condominio-por-erminia-maricato-e-ana-gabriela-akaishi>> Acesso 30maio2018

MIRANDA, L. Planejamento em área de transição rural-urbana. In *R.B. Estudos Urbanos e Regionais*. V.11, 2009. Disponível em <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/208> Acesso em 02out2018.

MONTEIRO, L.A. *Retratos em Movimento - Vida política, dinamismo popular e cidadania na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MONTEZUMA, R., CINTRA, D. O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: um marco na transformação da paisagem metropolitana. In TÂNGARI, V., REGO, A., MONTEZUMA, R.. (orgs) *O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PROARQ-FAU-UFRJ, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. *Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas, 2017. Disponível em <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> Acesso 18mar2018

OLIVEIRA, F, CARDOSO, A., COSTA, H., VAINER, C. *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2012.

PEREIRA, T. C. G. 2013. Sustentabilidade e justiça ambiental na Baixada Fluminense: identificando problemas ambientais a partir das demandas do Ministério Público. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 15, n. 29, pp. 339-358, jan/jun 2013.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 3 ed. São Paulo: HUCITEC., 1997.

SILVA, M. Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro: debates sobre limites, fronteiras e territórios de uma região. Espaço e Economia [Online], n. 19, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/16343>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SILVA, M.; ALCANTARA, D.; OLIVEIRA, L.; ROCHA, A. Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro: proposições, debates, desafios. Espaço e Economia [Online], n. 19, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/16198>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SILVA, R.D. Royalties e Desenvolvimento Regional: Uma Reflexão Sobre os Desafios do Rio De Janeiro. In: Monteiro Neto, Castro e Brandão (Orgs.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SILVA, J. M.P., LIMA, F. e MAGALHÃES, N. Aplicação do conceito de Unidade Morfo-territorial na escala metropolitana, intraurbana e local. in Revista de Morfologia Urbana, 3(2), 105-20, 2015.

SILVA, R.A., BUENO, L. Injustiça Urbana e Ambiental: O Planejamento de “Zonas de Sacrifício”. Anais do XV ENANPUR. Recife: UFPE, 2013.

SOUZA, M.L. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2016.

TÂNGARI, V, RÊGO, A Q., MONTEZUMA, R (orgs.). Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: Integração e Fragmentação da Paisagem Metropolitana e dos Sistemas de Espaços Livres de Edificação. Rio de Janeiro: FAU-UFRJ, 2012a.

TÂNGARI, V, REGO, A., DIAS, M.A., RHEINGANT, P.A., AZEVEDO, G., MONTEZUMA, R., SOUZA, M.J., SCHLEE, M., CARDEMAN, R., WOLPEREIS, B., CAPILLÉ, C., PARAHYBA, N., AMORIM, M.. Morfologia Urbana, Suporte Geobiofísico e o Sistema de Espaços Livres no Rio de Janeiro-RJ. In Quadro do Sistema de Espaços Livres nas Cidades Brasileiras. Ana Cecília A. Campos et al (orgs). São Paulo: FAUUSP, 2012b.

SWINGEDOUW, Eric. Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling. Cambridge Review of International Affairs, 17:1, 25-48, 2010. DOI: 10.1080/0955757042000203632.

VEIGA, J. E. Nascimento de outra ruralidade. Estud. av., São Paulo, v. 20, n. 57, 2006. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000200023&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200023&lng=en&nrm=iso) (acesso em 22 de janeiro de 2007).

VIANNA, M.A. A Agricultura Familiar em Seropédica, RJ: Gestão Social, Participação e Articulação dos Atores do Polo de Conhecimento Local em Agropecuária. Seropédica: PPGCTIA-UFRRJ (Tese de Doutorado), 2017



 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

 [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

 @atenaeditora

 [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)



# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS E SUSTENTABILIDADE:



Agenda e questões contemporâneas

  
Atena  
Editora  
Ano 2022