

A Produção do Conhecimento Geográfico

6

Ingrid Aparecida Gomes
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Ingrid Aparecida Gomes
(Organizadora)

A Produção do Conhecimento Geográfico 6

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P964 A produção do conhecimento geográfico 6 [recurso eletrônico] /
Organizadora Ingrid Aparecida Gomes. – Ponta Grossa (PR):
Atena Editora, 2018. – (A Produção do Conhecimento
Geográfico; v. 6)

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-85107-83-3
DOI 10.22533/at.ed.833181211

1. Ciências agrárias. 2. Percepção espacial. 3. Pesquisa agrária
– Brasil. I. Gomes, Ingrid Aparecida. II. Série.

CDD 630

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de
responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

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.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra “A Produção do Conhecimento Geográfico” aborda uma série de livros de publicação da Atena Editora, apresenta, em seus 16 capítulos, discussões de diversas abordagens da Geografia humana, com ênfase no planejamento urbano.

A Geografia humana engloba, atualmente, alguns dos campos mais promissores em termos de pesquisas atuais. Esta ciência geográfica estuda as diversas relações existentes (sociais, gênero, econômicas e ambientais), no desenvolvimento cultural e social.

A percepção espacial possibilita a aquisição de conhecimentos e habilidades capazes de induzir mudanças de atitudes, resultando na construção de uma nova visão das relações do ser humano com o seu meio, e, portanto, gerando uma crescente demanda por profissionais atuantes nessas áreas.

A ideia moderna da Geografia humana, refere-se a um processo de mudança social geral, formulada no sentido positivo e natural, temporalmente progressivo e acumulativo, segue certas regras e etapas específicas e contínuas, de suposto caráter universal. Como se tem visto, a ideia não é só o termo descritivo de um processo, e sim um artefato mensurador e normalizador das sociedades, tais discussões não apenas mais fundadas em critérios de relação homem e meio, mas também são incluídos fatores como planejamento, gestão, inclusão, mobilidade.

Neste sentido, este volume dedicado a Geografia humana, apresenta artigos alinhados com a estudos do planejamento urbano. A importância dos estudos geográficos dessa vertente, é notada no cerne da ciência geográfica, tendo em vista o volume de artigos publicados. Nota-se também uma preocupação dos geógrafos em desvendar a realidade dos espaços escolares.

Os organizadores da Atena Editora, agradecem especialmente os autores dos diversos capítulos apresentados, parabenizam a dedicação e esforço de cada um, os quais viabilizaram a construção dessa obra no viés da temática apresentada.

Por fim, desejamos que esta obra, fruto do esforço de muitos, seja seminal para todos que vierem a utilizá-la.

Ingrid Aparecida Gomes

SUMÁRIO

CONCEPÇÕES GEOGRÁFICAS DO PLANEJAMENTO URBANO

CAPÍTULO 1	1
A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE C,T&I	
Sunamita Iris Rodrigues Borges da Costa Ana Cristina de Almeida Fernandes	
CAPÍTULO 2	21
A PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA DE CONVENIÊNCIAS, TURISMO E LAZER: O CASO DE PARNAMIRIM-RN	
Antonio Tadeu Pinto Soares Junior	
CAPÍTULO 3	30
A REDE DE GESTÃO DAS EMPRESAS PRIVADAS E PÚBLICAS COMO ORDENADORAS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI	
Paulo Wagner Teixeira Marques Miguel Ângelo Ribeiro	
CAPÍTULO 4	42
AS MÚLTIPLAS FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO DO BAIRRO DE DEODORO-CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA VILA MILITAR AOS NOVOS VETORES TECNOLÓGICOS PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS DE 2016.	
Renato Candido da Silva Regina Célia de Mattos	
CAPÍTULO 5	51
CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO: POR UMA “GEOGRAFIA DA DEFICIÊNCIA”	
Anna Paula Lombardi Cicilian Luiza Löwen Sahr	
CAPÍTULO 6	62
FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: UMA CRÍTICA À CIDADE COMO NEGÓCIO	
Aduino Gomes Barbosa	
CAPÍTULO 7	72
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL	
Maria José Andrade da Silva	
CAPÍTULO 8	82
METRÓPOLES, GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.	
Thiago Giliberti Bersot Gonçalves Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa	

CAPÍTULO 9	91
O PARQUE URBANO DA REDENÇÃO EM PORTO ALEGRE-RS E A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS CONCEBIDO E VIVIDO.	
Jaqueline Lessa Maciel Benhur Pinós da Costa	
CAPÍTULO 10	104
O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO: LIÇÕES DO EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA E O CASO DE NOVA FRIBURGO.	
Luciana Herdy Messa	
CAPÍTULO 11	117
OS SENTIDOS DOS MUROS E AS ESTRATÉGIAS DE DISTINÇÃO SOCIAL: RESIDENCIAIS FECHADOS EM CIDADES NÃO METROPOLITANAS	
Patrícia Helena Milani Eda Maria Góes	
CAPÍTULO 12	127
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DO TURISMO E SUAS REPERCUSSÕES NO TERRITÓRIO GOIANO	
Rangel Gomes Godinho Ivanilton José de Oliveira	
CAPÍTULO 13	137
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESCALA LOCAL, E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	
Gustavo Junger da Silva	
CAPÍTULO 14	154
POLÍTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL: INTENCIONALIDADES E PRESSUPOSTOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUAS VINCULAÇÕES COM A INTEGRAÇÃO REGIONAL	
Claudete de Castro Silva Vitte	
CAPÍTULO 15	169
URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E QUALIDADE DE VIDA PARA “CIDADES INTELIGENTES”: UM DEBATE A PARTIR DOS INDICADORES DO IMRS NA MICRORREGIÃO DE ARAXÁ, MINAS GERAIS	
Josimar dos Reis de Souza Beatriz Ribeiro Soares	
CAPÍTULO 16	181
SUPERMERCADOS E ESTRATÉGIAS ESPACIAIS: ASPECTOS DA DINÂMICA URBANA E DO CONSUMO EM FORTALEZA-CE	
Tiago Fernando Gomes Barbosa	
SOBRE A ORGANIZADORA	192

A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE C,T&I

Sunamita Iris Rodrigues Borges da Costa

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Ciências Geográficas
Recife – Pernambuco

Ana Cristina de Almeida Fernandes

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Ciências Geográficas
Recife - Pernambuco

RESUMO: A aplicação econômica de C,T&I ganha progressivo destaque na construção de estruturas produtivas dinâmicas e competitivas, tornando o desenvolvimento dos SNI um desafio a ser necessariamente enfrentado. Em especial quando se trata de territórios com SI imaturos, o papel do Estado para esse fim é decisivo e se dá sumamente por meio de Políticas Públicas de C,T&I que nem sempre consideram as relações entre a definição dos objetivos e estratégias para a produção, difusão e aplicação cooperativa de C,T&I e as características socioprodutivas do território. O presente artigo, tomando como base uma abordagem sistêmica, reflete sobre a importância da dimensão territorial como fator estratégico a ser considerado na elaboração de Políticas Públicas de C,T&I, o que impactará sobre sua pertinência, adequação, efetividade e eficiência no território.

PALAVRAS-CHAVE: Dimensão Territorial;

Política Pública de C,T&I; Sistema Territorial de Inovação

ABSTRACT: The economic application of S,T&I gains progressive prominence in the construction of dynamic and competitive productive structures, making the development of NSI a challenge to be necessarily faced. In particular, when it comes to territories with immature ISs, the role of the State for this purpose is decisive, and it is usually executed through public policies of S,T&I that do not always consider the relations between the definition of objectives and strategies for production, diffusion and cooperative application of S,T&I and the socio-productive characteristics of the territory. This article, based on a systemic approach, reflects on the importance of the territorial dimension as a strategic factor to be considered in the elaboration of Public Policies of S,T&I, which will impact on its territorial pertinence, adequacy, effectiveness and efficiency.

KEY-WORDS: Territorial Dimension; Public Policy of S,T&I; Territorial Innovation System

1 | INTRODUÇÃO

Atualmente, as significativas mudanças mobilizadas pelas transformações materiais e simbólicas dos modelos de produção e consumo, viabilizadas pelo progresso científico-

tecnológico em velocidade sem precedente, construíram a perspectiva de superação dos entraves espaciais à realização das atividades econômicas. De fato, na chamada “Era da tecnologia”, o capital não está necessariamente preso às vantagens locacionais clássicas, mas assumiu ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) como fatores estratégicos para reestruturar a produção e inserir flexibilidade na realização dos processos produtivos, nos produtos e padrões de consumo, o que se baseia em elevadas taxas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Portanto, desenvolvimento inovativo torna-se um dos principais fatores de crescimento econômico e um elemento essencial para a ampliação da competitividade das empresas no capitalismo contemporâneo (HARVEY, 2002).

Contudo, ainda que o sistema capitalista se expanda de maneira a difundir espacialmente seu modo de regulamentação, em uma sinergia que parece engendrar a uniformização, a realização das estratégias no presente precisa lidar com o território. Com a evolução da C,T&I como fatores de destaque dos processos capitalistas, estes passam a figurar também como elementos territoriais, integrando a dinâmica de produção e reprodução social do espaço e definindo em que medida e sob que circunstâncias o território está propenso a participar da economia baseada em inovação, nos moldes estabelecidos como ideais por países de industrialização antiga, pioneiros na aplicação econômica de ciência e tecnologia como estratégia para criação, ampliação e manutenção de mercados, tornando mais ou menos atrativo ao capital intensivo em C,T&I, o que figura como critério para a divisão territorial do trabalho (SANTOS, 2008).

Mesmo em um contexto onde o progresso econômico mostra-se cada vez mais direcionado aos rumos do progresso tecnológico, a produção, apropriação, difusão e uso da C,T&I com fins socioeconômicos não ocorre de maneira uniforme e indistinta. Responde, porém, a um conjunto histórico de esforço social acumulado no território para a produção e sedimentação das condições necessárias para este fim, o que evidencia as diferentes temporalidades territoriais, socialmente materializadas, nas quais se processa a dinâmica inovativa, notadamente em velocidade e forma diferentes (HARVEY, 2002; BRANDÃO, 2003; SANTOS, 2006). Nesse sentido, as análises dos processos econômicos baseados em ciência, tecnologia e inovação, bem como das iniciativas para o incentivo ao desenvolvimento e aplicação socioeconômica da ciência e da tecnologia, ora emblematizada através das políticas públicas de C,T&I, estabelece-se na dimensão do território.

2 | A DIMENSÃO DO TERRITÓRIO

Território, expressão cuja origem etimológica encontra-se associada à noção de controle, domínio e influência, ou seja, ao poder, constrói-se mediante a apropriação concreta ou abstrata do espaço (Raffestin, 1993). Tal definição anuncia as múltiplas possibilidades de sua constituição, dado o conjunto diversificado de tessituras

complexas oriundas das relações socioespaciais, engendradas em/por um conjunto de variáveis que configuram a diferenciação espacial; um conceito que transborda para além da definição de ato de diferenciar(-se), mas aplica-se aqui no sentido de processo dinâmico de intensificação da complexidade na organização de um sistema (CATALÃO, 2011). Como disse Carlos (2011, p. 17) “o ato de produzir [bens, serviços, conhecimento] é o ato de produzir [e diferenciar] o espaço”.

Nesse sentido, a dimensão do território apresenta-se como um componente diferencial produzido e/ou enfatizado pelos processos de formação socioeconômica e territorial, a partir do que se constroem diversos modelos de (re)produção social, em resposta à heterogeneidade ecológica e às experiências históricas que exigiram soluções particulares por parte de cada grupo, o que está atrelado aos objetos técnicos à disposição, mas também à acumulação social do arcabouço de conhecimento e competências relacionados ao domínio da técnica (PUTNAM *et al.*, 2005; HAESBAERT *et al.*, 2012). Sob a perspectiva histórica, a configuração territorial presente é expressão das decisões e práticas do passado. Sob a perspectiva dinâmica, ela tanto indica um direcionamento futuro, quanto é continuamente modificada pelas decisões e estratégias presentes (SANTOS, 1985, CORREA 2003).

Tais fluxos, histórico e dinâmico, podem ser ilustrados com auxílio da *Lei do desenvolvimento desigual e combinado*, proposta por Leon Trotsky que expressa a diferenciação de áreas vinculada à história do homem e a sobreposição de elementos e atividades embasadas em valores e práticas característicos de diferentes momentos históricos que se interconectam na construção de sistemas territoriais com feições organizacionais, institucionais e funcionais específicas. As diferenças compostas na reunião dos fatores ‘desiguais’ e ‘combinados’ atribuem ao território conformações diversas quanto a composição e densidade de estruturas, competências e cultura (normas, padrões, valores, lógica social); recursos construídos e acumulados ao longo do “processus históricos”, a serem mobilizados para a produção e reprodução social do espaço. Essa diversidade trabalha construindo os processos de produção e consumo, oferta e procura por mercadorias e força de trabalho, cultura e estilo de vida que formam somas de forças produtivas e relações sociais específicas e diversas entre si. Tais características definirão os modelos econômico e de participação social cujas características são apropriadas pelo capital para potencializar a acumulação. (LUNDVALL, 1996; HARVEY, 2005; PUTNAM *et al.*, 2005; HAESBAERT, 2011).

Estes conjuntos estão imersos em particularidades dos sistemas políticos, configurando importante diversidade cognitiva entre os indivíduos e organizações provenientes e abrigadas em territórios diversos, o que lhes garante variadas formas de responder as demandas dos processos econômicos (METCALF, 1995; LUNDVALL, 1996; MORGAN, 2001). Essas diferenças são enfatizadas pela expansão global do capitalismo que coloca em concorrência nações centrais e periféricas do sistema, obrigando as últimas a acompanhar, em décadas, o atual estágio de desenvolvimento das nações de industrialização antiga construído durante séculos (TROTSKY, 1978;

LÖWY, 1995).

Dito isso, entende-se que, mais do que as influências da natureza primeira e as rugosidades cristalizadas no território por seu uso e ocupação precedentes, no processo de formação territorial são construídos, modificados e sedimentados os diversos modos de sua apropriação, os comportamentos, regras, tradições e valores culturalmente particulares, e as relações de poder essenciais a sua definição, composição e manutenção. Esse conjunto viabiliza a apropriação de determinados recortes espaciais e garantem um suporte simbólico que comportará a lógica social a partir do que se define o que, onde, como, porquê e por quanto tempo algo será socialmente (re)produzido. (CLAVAL, 2001; CORREIA, 2003; CARLOS, 2011). Constitui-se, assim, a materialidade onde a sobreposição histórica das ações sociais define uma identidade espacial manifesta sob a égide do Território, um ente socialmente construído que, ao mesmo tempo em que é parte de uma totalidade, engendra em seu interior uma lógica específica de produção e reprodução. O território é, em si mesmo, um sistema, bem como é sistêmica a sua dimensão (MAZURKIEWICS, 1982; RAFFESTIN, 1993; MOINE, 2006; VASCONCELOS, 2014).

2.1 Sistema territorial: a dimensão sistêmica do território e a função sistêmica da inovação.

A partir da reflexão sobre a teoria geral dos sistemas, considerando os antecedentes na literatura sobre sistemas territoriais e o próprio conceito de território para a Geografia, Vasconcelos (2014, p. 114) define sistema territorial como “um todo organizado no qual agentes e espaço se relacionam para produção, manutenção e disputa de territórios por meio de territorialidades que se modificam dinamicamente ao longo do tempo”. Um sistema, de maneira geral, é uma totalidade dotada de organização interna e dinamicamente relacionada com meio exterior; um conjunto complexo que reúne elementos, ações e/ou indivíduos (entes) solidários, ligados por um fator condicional comum, que se inter-relacionam, de forma complementar e/ou conflituosa, em prol de uma finalidade específica no interior do conjunto geral da natureza (SAUSSURE 1931; MACIEL, 1974; CHRISTOFOLETTI, 1979).

A variabilidade da organização do sistema territorial será tão vasta quanto as possibilidades de a abstração humana responder aos desafios ambientais, a fim de suprir as necessidades e atingir os objetivos sociais. Como nos sistemas naturais, os sistemas territoriais compõem-se de **Elementos**, a saber, os agentes (indivíduos e organizações), o espaço e o território, sendo estes, respectivamente ator, local e resultado da ação no espaço; e suas **Relações**, ligações entre os elementos que proporcionam a emergência de novos atributos, inexistentes no âmbito individual, bem como “permitem a entrada de interferências externas e proporcionam a influência do sistema no ambiente” (VASCONCELOS, 2014, p.108-109).

Partindo deste arranjo, um elemento, ao ser internamente dotado de

componentes e suas relações, é também um sistema e comporta-se, dependendo da escala de observação, como subsistema de uma entidade organizacional maior, ao mesmo tempo em que diz respeito ao conjunto geral da natureza, no contexto de sistemas territoriais pode ser associado a recortes em maiores escalas geográficas de observação, dos quais advêm fluxos material e informacional capazes de interferir e até regular o comportamento do (sub)sistema. Ao mesmo tempo, um elemento pode integrar diferentes sistemas a partir da multiplicidade de relações e funções que possa desempenhar. Por essa razão, determinar os limites de um sistema é “um ato mental e depende da formação intelectual e da percepção ambiental apresentada pelo pesquisador” (CHRISTOFOLETTI, 1979, p 3), bem como do recorte definido para a pesquisa, o que é essencial à compreensão do fenômeno em estudo.

Cada sistema, enquanto conjunto, é dotado de **Organização e Dinâmica**, as quais definem os meios para a (re)produção social do sistema territorial com os fins primários de autogestão e permanência. A primeira serve de ferramenta para delimitar suas fronteiras, uma vez que define o pertencimento e a função exercida por cada componente, sendo responsável pela coerência que une os elementos em um todo, permitindo que o conjunto dure por um tempo; a segunda confere-lhe movimento e mutabilidade, a partir do que se observa o peso da história individual dos elementos e do sistema coletivamente e a variabilidade na composição, comportamento e função dos elementos no interior de cada sistema territorial. Dessa forma, surgem heterogeneidades na composição (que elementos integram o sistema); no comportamento relacional (como e com quais objetivos as relações entre os elementos/agentes se processa); nas instituições que pautam as escolhas sociais (que valores e normas regem o comportamento dos elementos); e nos resultados dessa configuração (como o conjunto se organiza, que funções exerce e como as executa), em que pesa a lógica social vigente, presente nas “subjetividades e nos sistemas político/cultural/histórico/social”, dentre outros (VASCONCELOS, 2014, p.87).

A variabilidade do sistema territorial se insere no aspecto funcional dos (sub) sistemas que o compõem, ainda mais tendo em mente a intencionalidade e o capital social dos atores (coletivos e indivíduos protagonistas) nas tomadas de decisões. Os conjuntos de funções que dinamizam o sistema territorial são realizados por elementos do território que se relacionam, isto é, por subsistemas ligados ao território, garantindo o exercício das atividades que o compõem, organizam e sustentam. A durabilidade e a influência do sistema territorial sobre seu meio será, neste sentido, tanto mais relevante quanto mais importante ele se torna no exercício de suas funções produtivas e reprodutivas e no quão essenciais essas funções são para o ambiente (o território) do qual o sistema participa.

As funções produtivas aqui mencionadas dizem respeito aos arranjos territoriais para a produção de bens, serviços, competências, ideias e conhecimento que mantém o sistema em funcionamento e proporcionam o suprimento das necessidades internas, a conquista e manutenção de espaço no mercado por parte dos agentes/elementos.

Já as funções reprodutivas fazem referência as habilidades para conservar, aprender e esquecer, modificando práticas, costumes e normas sociais de acordo com os objetivos traçados para o desenvolvimento do sistema territorial, garantindo suprimento de ferramentas intelectuais para a concretização de projetos de futuro.

Considerar as diferenças entre os territórios, torna-se, nesse contexto, essencial para a definição das estratégias de gestão, tanto empresarial quanto pública, adensando a importância de estruturas físicas, intelectuais e ideológicas que conduzam ao avanço em C&T e impulsionem a dinâmica inovativa, tornando ciência, tecnologia e inovação elementos do território e as práticas ligadas ao seu desenvolvimento, aplicação social e econômica, funções produtivas e reprodutivas essenciais para cada sistema territorial. Tais funções são territorialmente desempenhadas de forma sistêmica, legitimando o conceito de Sistema Territorial de Inovação.

Sistema de inovação é uma construção, produto de uma ação planejada e consciente ou de um somatório de ações desarticuladas, que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas, viabiliza o fluxo de informação entre produtores de ciência e tecnologia e os setores da economia, assim como proporciona o arcabouço no qual governos formulam e implementam políticas para influenciar o processo de inovação (METCALFE, 1995; ALBUQUERQUE, 1996; RUBIO, TSHIPAMBA, 2010). Constitui-se por elementos e relações que interagem na produção, difusão e uso de conhecimento novo e economicamente útil (LUNDVALL, 1992).

De acordo com Edquist (2004), os componentes do sistema de inovação pertencem a dois grupos de fatores: Organizacionais e Institucionais. Os primeiros compõem-se dos atores (Estado, universidades e outros institutos de ensino, pesquisa e formação profissional, setores produtivos, sistema financeiro, e suas respectivas competências). Tais organizações são também elementos (agentes) do sistema territorial. O segundo grupo de fatores é constituído pelo conjunto de valores, leis, regulamentos e normas de conduta no qual os atores estão inseridos e ao qual as atividades de produção e consumo de bens, serviços, conhecimento e inovação estão submetidas. As instituições orientam o comportamento de indivíduos e organizações. Originam-se, portanto, de padrões culturais, socialmente construídos, que tornam os sistemas que os abrigam mais ou menos propensos à inovação ao favorecer ou dificultar as interações entre as organizações, impulsionando ou inibindo o processo inovativo.

Como cada inovação muda o comportamento do sistema, a descrição do elenco de sua composição tende a obsolescência. No entanto, a composição do sistema de inovação é formada por elementos do território, agrupados em subsistemas do sistema territorial que interagem, mediados por relações de poder e com base em um conjunto de condições e instituições, de igual modo, presentes no território. Cada um desses subsistemas é, individualmente, responsável por desempenhar uma série de papéis que criam os meios para a manutenção da organização e dinâmica territorial.

Já, coletivamente, cooperam a fim de realizar as atividades de produção, troca e difusão do conhecimento que correspondem a “função inovação”, o que legitima a compreensão de que o processo inovativo se dá no território e de forma sistêmica, como ilustra Fernandes (2011- Figura 1).

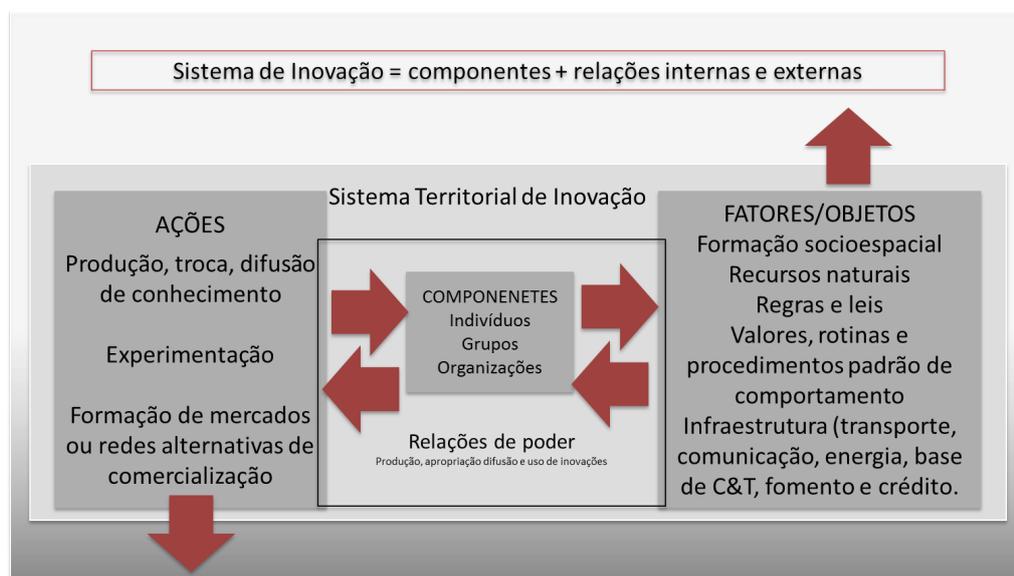


Figura 1: Sistema Territorial de Inovação

Fonte: Fernandes, 2016

De acordo com o conceito de Sistema Territorial de Inovação apresentado por Fernandes (2011) entendemos que, no território estão os componentes e as relações que configuram um sistema dedicado à função de inovação, por realizarem as ações de produção, troca, difusão e aplicação do conhecimento; experimentação, prototipação e produção tecnológica; desenvolvimento de produtos, processos, serviços e mercados novos e/ou melhorados. Este processo se dá fazendo uso dos recursos físicos e sociais (infraestrutura, competências e cultura), assim como das estruturas para sua apropriação, ambos à disposição no território, a partir dos quais os agentes localizam-se e desempenham suas atividades, tendo, contudo, seu acesso baseado no atendimento às condições de pertencimento ou de cooperação entre atores de diferentes territórios, e submetido à observação de um conjunto de leis, normas e regras que regulamentam as relações no sistema territorial.

A definição do Sistema Territorial de Inovação parte do entendimento de C,T&I como um processo socialmente embasado, o que o configura, enquanto engrenagem propulsora do capitalismo em economias complexas. Nesse contexto, tanto os esforços presentes para sedimentar no território as estruturas, competências e cultura necessárias a impulsão da dinâmica inovativa, o que implica em construir e atrair detentores de conhecimentos capazes de cooperar para inovação, dependem das condições sedimentadas no passado; quanto as estratégias presentes edificam no território as condições que embasarão o processo de produção e uso de C,T&I no futuro. Assim, no território são continuamente fixados ciclos de reforço, positivo e negativo,

que constroem o embasamento que impulsiona ou inibe a inovação intramuros, bem como define a representatividade do (sub)sistema territorial no conjunto mais amplo do qual é parte e nas estruturas intraterritoriais sob sua liderança, como espessam as relações (setas a cima e abaixo), expostas na Figura 1, indicativas das influências e interferências oriundas de diferentes escalas (NORTH, 1990; ROSEMBERG, 1976; FERNANDES, 2016).

Uma vez que se trata de um sistema social, há uma grande diversidade no interior dos sistemas territoriais de inovação. Cada sistema representa uma materialização espacial específica da sobreposição de eventos no tempo, mediados por relações de poder, que lhe particularizam, produzindo arcabouços nos quais as atividades de produção, absorção, apropriação, difusão e uso social e economicamente útil de C,T&I é potencializado ou inibido. Os objetivos e estratégias que nortearam o processo de formação territorial, onde figuram a lógica particular com a qual cada sociedade respondeu aos desafios ambientais e históricos; a intencionalidade dos atores protagonistas e sua habilidade em conduzir os interesses; os antecedentes econômicos, e as estratégias mais recentes para o desenvolvimento deixam rugosidades que fazem cada território profícuo ou incipiente na construção e fixação de atores, estruturas e valores capazes de estimular a dinâmica inovativa pela cooperação (STORPER, 1997).

Neste sentido, a dimensão territorial dos processos econômicos, especialmente baseados em inovação, ganha destaque ao rivalizar organizações, territórios e nações vanguardistas e retardatários na instauração do paradigma científico-tecnológico vigente, com franca desvantagem para as últimas considerando os sensíveis desafios expostos pelo modelo socioeconômico que estabelece as regras do embate. Assim, é evidenciada a articulação entre as características da organização territorial, a composição e o comportamento dos sistemas de inovação ao se definir os elementos fundamentais para que determinados territórios se mostrem profícuos no desenvolvimento da dinâmica inovativa. Entre esses, se destacam: a presença de empresas intensivas em tecnologia e de Instituições Científico-Tecnológicas (ICTs) dedicadas a cooperação bilateral para a produção, difusão, absorção e aplicação do conhecimento; a destinação de investimentos públicos e privados em P&D; a relevância da produção científica local e regional no país e no mundo; a construção de estratégias eficientes para a progressiva intensificação da articulação entre a produção científico-tecnológica e as necessidades setoriais; a Cultura de inovação que estimule o esforço para a construir interações entre as ICTs e o setor produtivo (ARUNDEL; GEUNA, 2001; GARCIA *et al.*, 2011).

Garante-se assim uma dissimetria entre territórios e regiões internas ao país, as quais disputam entre si, além do interesse do capital externo, a atenção do Estado, responsável por elaborar estratégias, destinar esforços e distribuir recursos que viabilizem o aproveitamento das potencialidades e sanem os déficits. Dar conta deste difícil empreendimento junto ao legado da diversidade de densidade e funcionalidade

destas estruturas nos territórios asseguram uma tendência histórica, mas não irreversível, de manutenção e ampliação das desigualdades no capitalismo, baseado em C,T&I, dada a dificuldade de acompanhar a dinâmica inovativa observada nas áreas vanguardistas da “*learn economy*” que é progressivamente dificultada pela ampliação da velocidade do progresso científico-tecnológico (LUNDVALL, 1996; STORPER, 1997; PUTNAM *et al.*, 2005).

Isso posto, entende-se que a dimensão territorial compreende três aspectos, abrigados na abordagem de Sistema Territorial de Inovação: Primeiro, a Dimensão Estrutural do Território, onde se apontam a composição e o desempenho dos arcabouços social, econômico, político e cultural que pautam as atividades realizadas em seu interior e configuram sua importância relativa ao conjunto mais geral. Considerar a dimensão estrutural exige refletir sobre os processos de formação econômica e territorial que, respondendo a desigualdade espacial, criaram e sedimentaram estruturas (materiais e simbólicas) para a produção e reprodução social, formando modos de vida particulares e materializando-os no espaço, as quais são mais ou menos inovativas. Em segundo, a Dimensão Relacional do Território, de acordo com a interação entre desempenho dos atores e organizações imersos na coerência estrutural presente em seu interior, com base na lógica social vigente, criando cooperativamente novos atributos, mais e menos eficientes, para o exercício das funções essenciais a fim de que o território e seus atores participem dinamicamente dos processos econômicos baseados em inovação. Por fim, a Dimensão Concorrencial do Território a partir do que atores e organizações provenientes de conjuntos estrutural e funcionalmente heterogêneos competem por participar de mercados cada vez mais dinâmicos e por atrair a atenção de atores centrais na economia do conhecimento, bem como (sub)sistemas territoriais competem no interior de um Sistema Nacional de Inovação por atrair e alocar os recursos disponibilizados e esforços empreendidos pelo Estado (COSTA, 2018).

Amplia-se, destarte, o entendimento da importância de criar e/ou atrair para o território as condições necessárias para a construção de uma base social e produtiva capaz de participar e competir no mercado da economia do conhecimento. A intervenção do Estado aparece, assim, de forma decisiva no exercício das funções de empreendedor, tomador de risco e financiador do processo, estabelecendo: a agenda estratégica para o cumprimento das metas que respondem aos objetivos definidos para o sistema de inovação no território; a destinação de recursos para tal e o partilhamento do ônus das incertezas que envolvem todo processo inovativo, com o que as empresas nem sempre estão aptas e/ou dispostas a arcar. Ademais, o Estado exerce função decisiva na articulação dos atores, criando políticas públicas de C,T&I e leis que regulem e impulsionem esforços cooperativos privados em P&D frente aos objetivos, estratégias e setores priorizados (MAZZUCATO; PENNA, 2016).

Tais iniciativas são determinantes para: 1) Estimular o progresso de C,T&I como caminho para elevar o potencial de participação competitiva do mercado nacional no contexto global; 2) Identificar, aproveitar e desenvolver potencialidades específicas

a disposição no interior da diversidade dos territórios internos ao país; 3) Elaborar mecanismos que promovam e aprimorem a elevação da estrutura operacional e de competências nas áreas periféricas do país, uma vez que se compreendam os potenciais de atividades econômicas baseadas em C,T&I para reduzirem as desigualdades intraterritoriais. (LÖWY, 1995).

No entanto, a edificação de eficientes políticas públicas para o desenvolvimento econômico com base em C,T&I, aptas a definição de estratégias para a construção e/ou fortalecimento das estruturas físicas, intelectuais e ideológicas que mobilizem a produção, apropriação, difusão e uso social e econômico de inovações, bem como a análise dos resultados e benefícios gerados a partir de uma política pública de C,T&I já em andamento, exige considerar sua dimensão territorial.

3 | A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE C,T&I

Políticas públicas são instrumentos de Estado baseados em aparatos legais, elaborados e aplicados por atores diversos (legisladores, especialistas e sociedade civil) com vistas à coordenação de esforços para o uso estratégico de recursos e competências presentes em determinadas frações do território, a fim de solucionar problemas comuns à sociedade ou conduzi-la a objetivos que refletem um projeto de futuro. Consistem em instrumentos de regulação, instrução, condução e estímulo a comportamentos necessários para construção de um coletivo esperado mediante a consistente avaliação dos desafios e potencialidades presentes.

Tal definição indica o forte caráter geográfico das políticas públicas, visto que do território emergem os recursos e competências que o poder político utiliza e nele estão expressos os interesses e as lógicas sociais específicas, espelho dos valores que lhe são particulares, porque resultam de uma combinação de antecedentes históricos que configuraram uma sobreposição espaço-temporal de elementos oriundos de modos de vida e (re)produção social característicos de momentos diversos, os quais podem estar embasados em valores horizontais (cooperativos e democráticos) ou verticais (hierárquicos e clientelistas) (TROTSKY, 1978; STORPER, 1997; PUTNAM, 2005).

As políticas públicas são construídas à sombra deste complexo e intrincado arcabouço territorial e nele objetivam intervir. Tendo isso em mente, compreende-se que a construção de políticas públicas eficientes implica em elaborar mecanismos hábeis que, utilizando os recursos disponíveis, induzam a construção das condições materiais necessárias, favoreçam a formação e sedimentação de competências e contribuam para cultivar ou inibir regras, comportamentos e valores sociais, de acordo com a(s) demanda(s) estratégica(s) para o desenvolvimento, para a resolução de crises e redução de abismos sociais ou, minimamente, para a construção de um ciclo de progresso econômico no território (RAFFESTIN, 1993; METCALFE, 1995).

Política Pública tem objetivo, o qual pode estar atrelado a busca por solucionar

um problema específico ou ao aprimoramento da realização de uma função social relevante para o desempenho do conjunto (território) frente a seu ambiente. Mas, a definição de uma política passa pelo complexo embate de ideias e interesses diversos e, possivelmente, divergentes, os quais, , relativizam a autonomia do Estado que, em seu escopo de ação, mostra-se permeável a influências internas e externas ao território, irrestritas as barganhas entre indivíduos que perseguem seu autointeresse, mas mobilizadas pelos “processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processo gerados pela história de cada país” (Souza, 2006, p.19), gerando as articulações que criam as condições para eleição dos objetivos das políticas públicas em determinado momento histórico (LYNN; 1980; PETERS, 1986; EVANS *et ali*; 1995; MEAD, 1995).

No contexto atual, da chamada Economia do Aprendizado, no qual o sucesso econômico é enxergado como cada vez mais ligado ao progresso tecnológico e inovativo, o crescimento econômico das nações exige a construção de fluxos entre as esferas científica e tecnológica, corresponsáveis por impulsionar a dinâmica inovativa (NELSON; MOWERY; ROSENBERG, 1993; KLEVORIK et. al., 1995). Por sua vez, a redução dos desequilíbrios internos ao país implica na construção de competências capazes de desenvolver atividades de especialização econômica enquanto tática para adentrar em mercados inovadores e lucrativos, o que conta com a necessária participação de atores sociais dos/nos territórios cujos níveis de plasticidade os tornem capazes de adequarem-se às mudanças para o desenvolvimento de competências, cultura e ideologia aptas a aprender/desenvolver/absorver novas(os) técnicas, formas de conhecimento e comportamentos produtivos mediante a instauração de uma dinâmica cooperativa; e de esquecer aqueles que mostram-se danosos ao estabelecimento das condições necessárias ao exercício da função inovação no interior do sistema territorial. Parte significativa da indução desta dinâmica por parte do Estado se dá por meio de políticas públicas de C,T&I, condutoras da formulação de programas, ações e estratégias privados e de governo em suas diversas escalas.

3.1 Políticas públicas de c,t&i: as características, a importância, os atores e os conflitos.

As políticas públicas de C,T&I podem ser classificadas como Políticas Regulatórias, pois estabelecem as normas e os procedimentos burocráticos que atendem a determinados grupos de interesses com a finalidade de alcançar objetivos específicos no desenvolvimento de competências e na fixação de estruturas físicas, intelectuais e ideológicas que estimulem o progresso inovativo (LOWI, 1964; 1972). Compreendem a porção dos aparatos de Estado, no qual se inserem leis, programas, ações e estratégias, dedicada à indução, desenvolvimento, regulação e proteção das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação e de seus resultados (produtos, processos, recursos e benefícios) no território, bem como a adequação dos padrões territoriais

de produção, apropriação, difusão e uso de C,T&I frente aos critérios e demandas internacionais para fins de cooperação com atores forâneos e de participação nos mercados externos. Visam, portanto:

1. Definir o quadro institucional e regulatório com fins de promover, coordenar, mobilizar e auditar a aplicação de recursos, administrar e avaliar o progresso científico-tecnológico e da inovação;
2. Estimular e dar suporte ao compartilhamento de C,T&I e a cooperação entre atores das esferas científica e tecnológica com vistas ao fortalecimento dos sistemas de inovação, pela criação de oportunidades para verificação do conhecimento científico construído no campo teórico, de sua aplicação socioeconômica e da criação de inovação produtora de conhecimento novo e de produtos, processos, serviços, mercados, estruturas de gestão e organização novos ou substancialmente aprimorados;
3. Condicionar as organizações e suas atividades, estabelecendo diretrizes que definem o foco da pesquisa e desenvolvimento, situando as áreas de conhecimento, nichos tecnológicos, atividades produtivas e setores prioritários para mobilização estratégica de recursos;
4. Determinar as metas de investimentos público e privado, definindo percentuais dos recursos governamentais a serem aplicados em atividades de C,T&I e elaborando os meios para elevação da participação privada no percentual da aplicação de recursos investidos em P&D fazendo uso, para esse fim, de instrumentos de regulamentação legal, da destinação de benefícios e isenções fiscais, da geração de demanda e promoção de mecanismos de competição e/ou da cooperação público-privada no financiamento de projetos de P&D de interesse mutuo;
5. Estabelecer as normas e requisitos técnicos, bem como padrões de produção que condicionam as atividades produtivas e definem os critérios para que os produtos cheguem ou não ao mercado, viabilizando ou bloqueando a inserção de inovações;
6. Definir o aparato legal de proteção aos ativos tangíveis e intangíveis oriundos das atividades de C,T&I no território, resguardando os direitos de propriedade intelectual dos atores (MHEST, 2012; VAZ, 2012).

Diante das finalidades assinaladas, o Estado figura como ator essencial na elaboração e implementação de políticas públicas de C,T&I, dedicadas a promover as condições para estruturação e/ou fortalecimento do STI , o que é potencialmente responsável pela construção de uma dinâmica socioeconômica baseada em inovação. Isso se deve às suas atribuições específicas como guardião da soberania territorial, que lhe garante a posição de definir quais atores (e sob quais condições) terão acesso ao território, por conseguinte, suas competências e seus recursos; como gestor dos recursos públicos (capital, competências, estruturas) que estão presentes no território, podendo destinar parte do capital financeiro, institucional e social a disposição para as atividades estratégicas dos projetos apoiados, o que pode suprir demandas privadas com as quais tais atores não podem ou não tem interesse de arcar e agindo de maneira direta sobre as falhas de mercado; e como legislador e normatizador das

relações sociais, o que inclui os mecanismos de controle e cerceamento, assim como o estabelecimento de regras de participação e padrões de (re)produção social, no que estão inclusas as contrapartidas dos atores privados a serem empenhadas para obtenção dos incentivos públicos disponíveis.

A participação do Estado torna-se ainda mais decisiva em contextos nos quais o STI ainda não maturou, tornando cruciais suas ações para o financiamento, regulamentação e indução da estruturação dos sistemas de inovação. Graças às características do processo de inovação que possui caráter coletivo, cumulativo e progressivo, interativo e cooperativo, complexo e combinado, investir recursos e esforços em estratégias de estímulo a C,T&I, ainda mais considerando as falhas de mercado e a imaturidade do STI, é desestimulada pela escala mínima de eficiência de tais esforços; pela divergência entre os retornos públicos e privados; e pelo grau de incerteza inerente aos altos riscos implícitos nos investimentos em P&D dada a insegurança de se, quando e como virão os retornos. Esse conjunto de fatores conduzem ao subinvestimento privado em P&D, tornando necessários os investimentos públicos e o uso das atribuições do Estado para indução do esforço por parte do setor produtivo.

Em contexto de STI Imaturos, o Estado é o principal responsável pela destinação de investimentos em P&D e pela construção de estratégias que incentivem a participação do setor produtivo, construindo links entre a esfera científica e tecnológica ao promover as interações entre Universidades/Institutos de pesquisa e Empresas, por meio do que se constrói e/ou fortalece o capital social. Ao “forçar” os atores capitais do processo inovativo a se posicionarem de forma cooperativa em atendimento à legislação e demais regulamentações, o Estado oferece a oportunidade de estes ampliarem seu arcabouço de “laços fracos” (GRANOVETTER, 1973; KAUFMAN, 2012) e construam novas bases de interação pela valorização do trabalho conjunto com fins de interesse bilateral. De igual modo, o papel do Estado na construção de políticas públicas ganha relevância por estar dedicado à contínua identificação dos gargalos e à correção das imperfeições estruturais, o que, na economia da inovação, inclui deficiências-chaves que possuem efeito negativo sobre a inovação e a performance econômica porque interferem na capacidade de produzir e na habilidade de operacionalizar o conhecimento.

Apesar da assinalada relevância, quando consideramos a capacidade de se construir estratégias eficientes de estímulo à ciência, tecnologia e inovação por meio de Políticas Públicas, duas dificuldades se salientam. Primeiro, Políticas Públicas de C,T&I são constituídas pela articulação de diferentes poderes políticos, o que não se limita à esfera da governabilidade. As políticas de C,T&I lidam com diferentes grupos sociais, os quais, segundo Rubio e Tshipamba (2010, p.63), podem ser agrupados em quatro categorias: “*Producers of knowledge (scientists), the productive or industrial sector, political power as regulator and party responsible for [the public policy] outreach (the government), and civil society*”:

Isso implica em estabelecer um lugar comum para a comunicação e articulação

de interesses que dificilmente convergem para a realização de um conjunto de medidas que estimulem o progresso científico, pela produção de conhecimento economicamente útil e sua aplicação em soluções sociais e produtivas que alterem a vida da população e impulsionem a economia do país, aproveitando as potencialidades e criando novas capacidades no interior de um conjunto de territórios que dividem e compõem o todo do território nacional. Para tanto, segue-se um código de normas que é indicado pela política pública, mas que é apropriado de acordo com essa diversidade, no que estão inclusas as dissimétricas relações de poder (LUNDEVALL, 1992; COZZENS, 2003; NADAL, 2005; RUBIO, TSHIPAMBA, 2010).

Em segundo, cada território possui padrões que influenciam sobre em que medida a política pública cumprirá, satisfatoriamente, os objetivos sobre os quais foi fundada, os quais não necessariamente foram contemplados no processo de sua formulação. Isso consideramos uma vez que integrar e contribuir para o desenvolvimento do progresso tecnológico implica em três construções prévias: 1) um arcabouço de infraestrutura operacional e de TICs, mais facilmente erigível mediante a destinação consistente de investimentos; 2) um conjunto de competências formadas e/ou atraídas e territorialmente fixadas, o que leva um tempo significativo para se construir e exige a sistemática destinação de esforços para criação de condições de atração e fixação da força de trabalho de alta qualificação; 3) um alicerce cultural/institucional capaz de mobilizar esforços para a produção e aplicação de ciência e tecnologia, o que não se cria em curtos períodos e demanda a combinação entre eficientes processos de tomada de decisão para destinação e aplicação estratégica de recursos e para a mobilização de esforço coletivo, associada a experiências históricas relevantes (STORPER, 1997; COZZENS, 2003; NADAL, 2005; PUTNAM *et al.*, 2005).

Assim, as especificidades territoriais, que não se restringem aos atores e estruturas, mas abarca também as instituições, no sentido aplicado por Edquist (2004), determinam os comportamentos dos atores em embate na tomada de decisão sobre as ações governamentais, influenciando os processos de tomada de decisão, a definição dos objetivos, a forma como eles são encarados e como os interesses se processam, gerando conjunto de normas sociais que influenciam os resultados das políticas públicas, exercendo importante função na variação nos desdobramentos obtidos. “A resposta está na presunção de que as distinções tornam um curso de certas políticas mais fáceis do que outros “ (SOUZA, 2006, p.20).

Destacadas tais dissimetrias, a dimensão territorial ganha relevo no âmbito do planejamento estratégico das intervenções para o desenvolvimento através da criação de competências e do aproveitamento de potenciais já instalados para a produção e uso social e econômico de ciência, tecnologia e inovação, tornando-os hábeis a participar dinamicamente da economia do conhecimento. Trata-se de uma concepção afluyente do entendimento de que há desigualdades observáveis no espaço que interferem no resultado das ações dos agentes endógenos e das influências exógenas ao território. Dessa visão, surge a compreensão do imperativo de que tais dissimetrias

sejam consideradas na elaboração de políticas públicas e estratégias organizacionais, para que se obtenha a melhor resposta possível aos esforços aplicados. Isso posto, a dimensão territorial da política pública surge, primeiro, do reconhecimento da diferenciação do espaço, palco das diversas feições da materialidade elaborada pelas práticas de produção e reprodução social.

De igual modo, a dimensão territorial da política pública é enfatizada por seu caráter incremental que constrange as disposições presentes mediante as rugosidades das disposições tomadas no passado, o que influencia as decisões orçamentárias e a destinação de recursos governamentais para programas e ações públicas, garantindo a baixa flexibilidade das estruturas políticas de governo e a resistência a mudanças consideráveis nos programas públicos, marcando a política pública por longos períodos de estabilidade interrompidos por importantes momentos de instabilidade..

Finalmente, a dimensão territorial da política pública é ressaltada no caráter cíclico do processo. Isso se dá porque a identificação dos problemas, isto é, da captação das demandas socioprodutivas, filtrada pela perspectiva dos interesses em jogo, a partir do que o Estado elabora sua agenda de intervenção que embasará a formulação de políticas são oriundas do cenário territorial. Do território advêm as demandas, assim como os recursos orçados para as intervenções que visam supri-las, os quais delineiam limites para as estratégias de implementação. Todo esse processo conversa com os resultados apresentados pela política pública, cuja avaliação, essencial à gestão do território, oferece indícios da eficiência e efetividade da política desenhada. Dessa forma, vislumbra-se a permanência de demandas antigas ou novas demandas aparecem no radar, reiniciando o ciclo.

Desse contexto emerge nosso entendimento sobre o comportamento sistêmico da Política Pública e do Sistema Político (Figura 4) como subsistema do Sistema Territorial. No Sistema Político interagem os diversos atores, indivíduos e organizações com seus respectivos interesses, que se relacionam com base nas estratégias elaboradas para alcançar sus objetivos específicos e globais. Taus atores estão imersos no contexto da organização do sistema, regida por um conjunto de leis e normas, e afetada pelos inputs oriundos das ideologias e alianças partidárias, das mídias, das demandas sociais e das mobilizações dos grupos de interesse.

É um sistema aberto que tem a função de responder às demandas e articular os diversos interesses em prol do projeto de futuro para o ambiente, ou seja, o território no qual se estabeleceu e do qual advêm o suporte social/ideológico, de recursos, estruturas e competências que o sustentam. Ao mesmo tempo, é influenciado por entradas que se originam de ambientes externos ao território para o qual o sistema político em foco se definiu. Estabelece-se, desta feita, a dinâmica do sistema político, na qual a formulação, os resultados (esperados e/ou já alcançados) e o ambiente relacionam-se na tomada de decisões e na elaboração das políticas que definem quem; o que; quando; como; onde; porque e por quanto tempo uma determinada estratégia será (re)produzida socialmente.



Figura 4: Esquema simplificado do Sistema Político

Fonte: Modificado a partir do trabalho de Easton (1965)

As ações oriundas das decisões e políticas criadas produzem resultados e benefícios, os quais interferem no próprio sistema gerando feedbacks que retroalimentam o processo, criando demandas, reforçando o suporte; bem como afetam o exterior, produzindo outputs que interferem no conjunto mais amplo ao qual o território pertence, o que configura o sistema político como um subsistema do sistema territorial. Isso é decisivo quando consideramos as especificidades das Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação que respondem às demandas oriundas da dinâmica da economia intensiva em C,T&I, as quais ressaltam a dimensão territorial, essencial não só ao desenho de estratégias, mas a compreensão dos processos econômicos. Contudo, as propostas de iniciativas que consideram a importância do fator espaço estão focadas em uma perspectiva pragmática do território, que é analisado sob o viés de composição e seleção: quais as características do território que se pretende desenvolver, ou em que frações do território se encontram adensados, em níveis aceitáveis, os indicadores considerados essenciais para o andamento da estratégia em foco.

Tomando por princípio o conceito de sistema territorial abordado, entende-se que o sistema político que interfere no território em uma determinada escala pode não estar ancorado nela, trazendo à política pública de C,T&I princípios de Multiescalaridade, Hierarquia e Hereditariedade que são particulares a concepção das políticas públicas sob o ponto de vista territorial, ressaltando o papel dos diversos poderes que se articulam para inserirem nas agendas políticas seus interesses particulares para o território.

As relações de poder que estabelecem as referências territoriais para o desenvolvimento de políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação trabalham com a ideia de que as estratégias construídas para alcançar os objetivos da política, quando pensadas territorialmente, estão vinculadas às características dos territórios onde os elementos por ela incentivados têm melhores condições de se desenvolver, negligenciando-se as peculiaridades dos espaços marginais, onde essas características

“ótimas” mostram-se pouco densas, raras ou inexistentes. Logo, desconsiderando o potencial que as políticas de C,T&I possuem de contribuir para a instauração de especialidades regionais e para redução das dissimetrias espaciais, o que ressalta a relevância da escala em que a política é concebida e aplicada, dos princípios que a norteiam (hierárquicos ou cooperativos), dos objetivos que ela apresenta, de como estes são definidos e das estratégias elaboradas para alcançá-los.

Isso aparece em especial no âmbito de C,T&I, onde se estima que a ausência das condições necessárias ao pleno desenvolvimento da política pública elaborada; mais ainda a inadequação das Políticas Públicas de C,T&I frente as demandas e interesses de um determinado sistema territorial não impediriam o alcance de seus objetivos, os quais seriam obtidos, por compensação, em outro (sub)sistema territorial, apto a concorrer pelos recursos e esforços empreendidos pelo Estado no interior de um mesmo país. Tais abordagens, no entanto, desconsideram a relação de mão dupla entre estratégias para o desenvolvimento territorial e redução das dissimetrias socioespaciais e estratégias para a produção, difusão e aplicação econômica e social da ciência, tecnologia e inovação, fortalecida no contexto da economia do aprendizado, favorecendo as disparidades já potencialmente ampliáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância do território está implícita quando se destina esforços para refletir sobre políticas públicas de CT&I. Quando se pretende compreender o porquê de determinadas políticas públicas funcionarem e outras não, a resposta poderia estar centrada no processo de formulação e no design da intervenção. Mas quando se tem em foco o porquê de determinadas políticas funcionarem em alguns territórios e em outros não, desmistifica-se a ideia de que um modelo universal possa ser aplicado, anulando os efeitos da variação da materialidade espacial e da subjetividade humana.

Desconsiderar isso é incorrer no risco de, pela adoção de abordagens fragmentadas, entender os resultados de uma política como decorrência direta (exclusiva) de sua estrutura e de seus processos de aplicação. O problema desta perspectiva está na sobreposição entre as características inerentes a construção de políticas públicas, em especial quando se tratam de iniciativas de planejamento do Estado em nível federal a ser aplicada em outras esferas de governança, frente à mutabilidade dos fatores em foco e a variabilidade dos elementos em jogo nos diferentes sistemas territoriais, de onde emergem especificidades com as quais as intervenções políticas e as ações que delas decorrem precisam lidar.

Inserir o ambiente, ou seja, o território no interior do conceito de sistema político, logo na elaboração tática de políticas públicas de C,T&I, mostra-se essencial dada a relação entre a definição dos objetivos e estratégias para a produção, difusão e aplicação cooperativa de C,T&I e as características socioprodutivas presentes em cada território. Fatores como: que problemas e quais demandas ganham destaque ao

ponto de comporem a agenda de intervenções; qual a função, a escala e os objetivos da política pública; atendendo a que interesses as políticas são estruturadas; como as políticas são implementadas e que ações são definidas como capazes de realizar seus objetivos; onde a política será aplicada e quais as especificidades de estrutura e organização (atores, demandas, interesses) presentes relativas as características definidas como essenciais ao ‘sucesso’ da política em foco; estão em pauta quando se pretende pensar iniciativas que gerem resultados e benefícios reais nos territórios onde serão aplicadas. Devem estar na mira quando se espera utilizar as políticas públicas de C,T&I como instrumento de redução das desigualdades socioterritoriais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. M. **Sistema Nacional de Inovação no Brasil**: uma Análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre Ciência e Tecnologia. Revista de Economia Política. v. 16, p 56 – 72, 1996.

ARUNDEL, Anthony; GEUNA, Aldo. **Does Proximity Matter for Knowledge Transfer from Public Institutes and Universities to Firms?** SPRU Electronic Working Paper Series. n. 73, Out. 2001.

BRANDÃO, C.A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. Campinas, Instituto de Economia - UNICAMP, 2003.

CARLOS, Ana Fani. **A Condição Espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CHRISTOFOLETTI, A.. **Análise de sistemas em geografia**. Ed. Hucitec - USP: São Paulo 1979.

CLAVAL, Paul. **Epistemologia da Geografia**. Florianópolis: EDUFSC, 2001.

CORREA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

COSTA, S. I. R. B. **A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE C,T&I: Resultados e Benefícios do CT-Energ sobre Empresas e Grupos de Pesquisa no Estado de Pernambuco**. Universidade Federal de Pernambuco. Tese (Doutorado), 2018.

COZZENS, S. E. Frameworks for evaluating S&T policy in the United States. In SHAPIRA, P.; KUHLMANN, S. (Eds.), **Learning from science and technology policy evaluation: Experiences from the United States and Europe**. Northampton, MA: Edward Elgar, 2003,p. 54-64.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965

EDQUIST, C.. Systems of Innovation – Perspectives and Challenges. in FAGERBERG, Jan; MOWERY, David; NELSON, Richard. **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: University Press, 2004.

EVANS,P. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.

FELDMANN, Roberto Paulo. O atraso tecnológico da América Latina como decorrência de aspectos geográficos e de fatores microeconômicos interligados. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 119-139, abr. 2009.

FERNANDES, A. C. A. Sistema territorial de inovação ou uma dimensão de análise na geografia contemporânea. In: Eliseu Savério; SILVA, Charlei A; SANT’ANNA NETO, João Lima; MELAZZO,

Everaldo Santos. (Org.). **A diversidade da Geografia brasileira. Escalas e dimensões da análise e da ação.** 1ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2016, v.1, p. 168-198.

GARCIA, Renato; ARAUJO, Veneziano Castro; MASCARINI, Suelene; SANTOS, Emerson Gomes. **O papel da proximidade geográfica para a interação universidade- empresa.** In. SIGCI. Recife, 15-17 junho 2011.

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties. In. **The American Journal of Sociology**, vol. 78, n.6, p. 1360-1380, maio de 1973.

HAESBAERT, Rogério. Território e Região na Abordagem Geográfica Contemporânea. In: **Simpósio Internacional de Geografia do Conhecimento e da Inovação.** Recife, 15-17 junho 2011.

HAESBAERT, Rogério; PEREIRA, Sergio Nunes; RIBEIRO, Guilherme. **Vidal, Vidais: Textos de Geografia humana, regional e política.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 131-158.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 11.ed. São Paulo: Loyola, 2002. 349 p.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço.** 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

KAUFMAN, D. **A força dos “laços fracos” de Mark Granovetter no ambiente do ciberespaço.** Galaxia (São Paulo, Online), n. 23, p. 207-218, jun. 2012.

KLEVORICK, A.; LEVIN, R; NELSON, R.; WINTER, S. On the Sources and Significance of Inter-Industry Differences in Technological Opportunities. In. **Reserch Policy.** v. 24, p. 185–205, 1995.

LÖWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Actuel Marx.** (Tradução de Henrique Carneiro) v.18, 1995.

LUNDEVALL, Bengt-Åke. **National Systems of Innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning.** London: Pinter, 1992.

_____. The Social Dimension of the Learning Economy. In. **Druid Working Paper.** v. 96, n.1, abr. 1996.

LYNN, L. E. Designing Public Policy: **A Casebook on the Role of Policy Analysis.** Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MACIEL, Jarbas. **Elementos de Teoria Geral dos Sistemas.** Petrópolis: Editora Vozes LTDA, 1974.

MAZURKIEWICZ, Ludwik. **Human Geography in Eastern Europe and The Former Soviet Union.** Belhaven Press London, 1992.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. In. **CGEE: Temas Estratégicos para o Desenvolvimento do Brasil,** Brasília, N°1, março de 2016.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits,** Policy Currents, Fev: 1-4. 1995.

METCALFE, J S. Technology Systems and Technology Policy in an Evolutionary Framework. In., **Oxford University Press,** v. 19, pages 25-46, February, 1995.

MHEST - Ministry of Higher Education, Science Technology in Republic of Kenya. **A policy framework for science, technology and innovation: Revitalizing and harnessing Science, Technology and Innovation in Kenya.** Kenya: Sessional Paper, 2012.

- MOINE, A., FAIVRE E. **Le territoire comme un système complexe : de la représentation à l'action**. IT-Gatineau 2011. 1ère conférence intercontinentale en intelligence territoriale, Gatineau : Canada, 2011.
- MORGAN, Kevin. The Exaggerated Death of Geography: Learning, Proximity and Territorial Innovation Systems. In. **Journal of Economic Geography**, 2001.
- NADAL, Egea A. . Harnessing the politics of science and technology policy in Mexico. In M. I. Bastos & C. Cooper (Eds.), **The politics of technology in Latin America**. New York: Taylor & Francis, 2005, pp. 95-133.
- NELSON, R. R.; ROSENBERG, N. American Universities and Technical Advances. In. **Research Policy**. v. 23, p. 323 – 348, 1993.
- NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: University Press, 1990.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.
- PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R.. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- ROSENBERG, N. **Perspectives on Technology**. Cambridge: University Press, 1976.
- RUBIO, J. E.; TSHIPAMBA, N.. Elements of the Public Policy of Science, Technology and Innovation. **Journal Canadian Social Science**. v. 6, n. 6, p. 61-80, 2010.
- SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.
- _____. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2006. (Coleção Milton Santos; 1)
- _____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.
- SAUSSURE, F. de. Cours de linguistique générale, Payot, Genebra. In: MORIN, Edgar. **O Método: A natureza da Natureza**. Tradução Maria Gabriela de Bragança. 2a ed., Portugal: Publicações Europa-América, 1977.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- STORPER, Michael. Innovation as Collective Action: Products, technologies and territories. In: **The Regional World: Territorial Development in a Global Economy**. London: The Guilford Press, 1997.
- TROTSKY, Leon. **A história da Revolução Russa**. Trad.: E. Huggins. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- VASCONCELOS, P.B. **Contribuição do método de análise territorial sistêmica ao fenômeno da cooperação no Perímetro Irrigado do Moxotó, PIMOX**. Universidade Federal de Pernambuco. Tese (Doutorado), 2014
- VAZ, Antônio. **Sistemas Territoriais de Inovação e a Experiência de Desenvolvimento em Eletrônica de Pernambuco no Século XX**, Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco (2012)

A PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA DE CONVENIÊNCIAS, TURISMO E LAZER: O CASO DE PARNAMIRIM-RN

Antonio Tadeu Pinto Soares Junior

Instituto Federal de Alagoas – IFAL

Piranhas - Alagoas

RESUMO: A produção social do espaço urbano é explicada pela ocupação e uso do solo em municípios inseridos na dinâmica metropolitana como Parnamirim-RN, que inclui as zonas de praia, através das atividades econômicas, reforçada pela mediação do Estado e o mercado imobiliário. Atualmente, fica claro que a segregação-fragmentação socioespacial e a expansão urbana metropolitana seguem a lógica do avanço capitalista, que desconhece os espaços particulares gerando contradições e tensões em distintas proporções de acordo com as conveniências e Parnamirim-RN torna-se o resultado de transformações nos seu respectivo espaço inseridos na sua Regiões Metropolitana de Natal na busca de lazer, descanso e habitação dividindo o município em dois “Parnamirim de dentro” e “Parnamirim de fora”. O primeiro voltado ao habitar, infraestruturas e conveniências. Já o segundo voltado a prática do turismo e lazer dinamizado pelo turismo.

PALAVRAS-CHAVE: Espaço urbano; Parnamirim; Turismo.

ABSTRACT: The social production of urban space is explained by the occupation and

land use in embedded municipalities in the metropolitan dynamics as Parnamirim-RN, which includes beach areas through economic activities, reinforced by the mediation of the state and the housing market. Currently, it is clear that the socio-spatial segregation and fragmentation-metropolitan urban sprawl follow the logic of capitalist advance, which is unaware of the particular spaces generating contradictions and tensions in different proportions according to the conveniences and Parnamirim-RN becomes the result of transformations in their respective space included in its Christmas Metropolitan Regions in search of leisure, rest and housing dividing the city into two “Parnamirim inside” and “outside Parnamirim”. The first returned to inhabit, infrastructure and amenities. The second turned the practice of tourism and leisure boosted by tourism.

KEY-WORDS: Urban space; Parnamirim; tourism.

1 | INTRODUÇÃO

Para o desvendamento do estudo em questão entende-se Parnamirim como resultado de transformações no seu respectivo espaço inserido na RMN na dinâmica de ocupação de cidades recentes na busca de conveniências, habitação, lazer e turismo expandem-se na

direção dos ambientes mais estáveis (continente) para os frágeis (o litoral).

O espaço urbano trabalhado, na perspectiva da sua produção social, é explicado pela ocupação e uso do solo em municípios inseridos na dinâmica metropolitana como Parnamirim-RN, que se dá de forma dispare. Essa desigualdade na posse da terra urbana, incluindo as zonas de praia, depende dos usos desses espaços pelas atividades econômicas como (indústria, comércio, serviços turismo, lazer, habitação, etc.), reforçada pela mediação dos poderes públicos (Estado), em termos de financiamento em infraestrutura, que valoriza o solo enquanto mercadoria no mercado imobiliário. Atualmente, fica claro que a segregação-fragmentação socioespacial e a expansão urbana metropolitana seguem a lógica do avanço capitalista, que desconhece os espaços particulares gerando contradições e tensões em distintas proporções de acordo com as conveniências e para o desvendamento do estudo em questão é preciso entender a cidade de Parnamirim-RN como resultado de transformações nos seu respectivo espaço inseridos na sua Regiões Metropolitana de Natal. Essas condutas estão associadas à agressividade dos investimentos imobiliários e especulação para atender todas as demandas vigentes no território construído espaços para assumir a forma de mercadoria. Percebe-se, na contemporaneidade, que a dinâmica de ocupação de cidades recentes na busca de lazer, descanso e habitação, como a estudada, expandem-se na direção dos ambientes mais estáveis (continente) para os frágeis (o litoral) justificada essa difusão pelo desenvolvimento urbano corrente no seu uso e ocupação dividindo o município em dois “Parnamirim de dentro” e “Parnamirim de fora”. O primeiro voltado ao habitar, infraestruturas e conveniências. Já o segundo voltado a prática do turismo e lazer dinamizado pela atividade turística implementada na RM Potiguar.

2 I “PARNAMIRIM DE DENTRO” E “PARNAMIRIM DE FORA”

Município autônomo desmembrado de Natal desde 17 de dezembro de 1958 (Lei de criação nº 2.325). Parnamirim, segundo o censo do IBGE (2010), possui uma população de 202.456 habitantes. Com uma área de 126,6 km² e produto interno bruto (PIB) de R\$ 1.963.581, caracterizando densidade demográfica de 1.638,14 (hab/Km²), está distante apenas 12 km da capital Natal.

O presente trabalho visa mostrar que Parnamirim é um município cuja ocupação e uso do solo foram recentemente determinados por três fenômenos distintos: uso militar, desde a II Guerra Mundial; uso residencial, nos últimos 50 anos; uso turístico, na costa atlântica do município pelo processo de valorização do seu espaço metropolitano litorâneo.

Observa-se um processo de produção espacial de Parnamirim, identificado pelas mudanças sociais e urbanas visíveis no espaço, nas últimas décadas. Todo este crescimento do município veio de forma desigual e desordenada sobre o seu território com desenvolvimento e valorização de seus espaços litorâneos, em detrimento de

outras áreas do município, pois sua formação está intrinsecamente atrelada a questões militares, principalmente no período da Segunda Guerra Mundial.

O município vem ganhando destaque no mercado imobiliário da RMN. Antes destinadas às fazendas e sítios, tornou-se uma potencial área residencial e de outros instrumentos para atender estes e outros serviços urbanos de infraestrutura, conveniências, turismo e lazer.

Segundo os pesquisadores do Observatório das Metrôpoles em suas pesquisas que originaram publicações importantes sobre as regiões metropolitanas no Brasil, e no caso a RMN intitulada “Como Anda Natal” (2009), esse processo faz com que a separação dentre alguns municípios da RMN e a metrópole não exista, ou seja, o município de Parnamirim como os outros municípios da região metropolitana passem a ser considerados como bairros da capital formando o que já se denomina a “Grande Natal”, por conta do acelerado processo de conurbação pelo vetor do capital imobiliário, bem como pela atuação do Poder Executivo.

Nessa perspectiva ligada ao imobiliário, Parnamirim é hoje um dos municípios que abarcam um número expressivo de residências primárias e secundárias que foi possibilitada pela melhoria nas vias e na desconcentração de atividades que subsidiam seu desenvolvimento e crescimento.

Dentre alguns aspectos podemos destacar o surgimento de subcentros criados de acordo com a oferta e a demanda respectiva ao longo da costa de cada município litorâneo próximo a metrópole concentrando os mais diversos serviços públicos e privados, sendo detectado em Parnamirim, dois subcentros: Pirangi do Norte e Pium.

Como um dos vetores resultantes desse processo é a urbanização litorânea intrinsecamente associada ao turismo e ao fenômeno da vilegiatura marítima com a valorização das áreas litorâneas que iniciou em Natal e ampliou sua tessitura urbana nas franjas do litoral em direção aos municípios adjacentes como Parnamirim dando um processo de continuidade com a capital Natal. Esse extrapolamento de infraestruturas, principalmente de rodovias que iniciam em Natal e que seguem em direção aos litorais como o de Parnamirim facilitou o acesso as praias existentes no município (Cotovelo, Pirangi do Norte e Pium).

Em se tratando da modalidade de residências secundárias nessa localidade podemos identificar, segundo IBGE (2010), que a distribuição nessas três praias se dá com os seguintes números: Pirangi do Norte (1.397), Cotovelo (592), Pium (62).

Dantas, Pereira e Panizza (2010 *apud* Oliveira, 2012) apontam como umas das consequências para essa dinâmica as áreas de proteção ambiental pelos militares, variável que reduziu significativamente a disponibilidade de terrenos a serem usados e ocupados a beira-mar na metrópole potiguar.

Por ser próximo a capital atraiu, mesmo sendo recente sua criação, a implantação de indústrias, comércios, grande disponibilidade de serviços como o turismo e uma grande quantidade de casas e sítios. E ainda recebe a influência da expansão urbana de Natal na direção sul, seu acesso faz-se através de duas vias, especificamente

BR's: a 101 e a 304, ligando o município ao sul e ao norte do país são as dinâmicas voltadas as infraestruturas e conveniências, aqui nós denominamos como “Parnamirim de dentro”.

Já a dinâmica, chamada por nós aqui de turística, ou “Parnamirim de fora”, que se difere no espaço se dá pelo acesso da RN 063 que é a ligação direta com a metrópole para o turista e vilegiaturista que usufruem do litoral e que faz com que esses frequentadores, usuários não tenham nenhuma aproximação com a grande parte do município o que gera certa divisão do território entre o interior e o litoral parnamirense.

Toda essa dinâmica de caracterizar o Município em de dentro e de fora apresenta-se na contemporaneidade como uma tendência a cada vez mais impactá-lo devido a uma necessidade real de um modelo de gestão territorial que preserve e dê uma manutenção dos ambientes naturais (Ver figura 1).

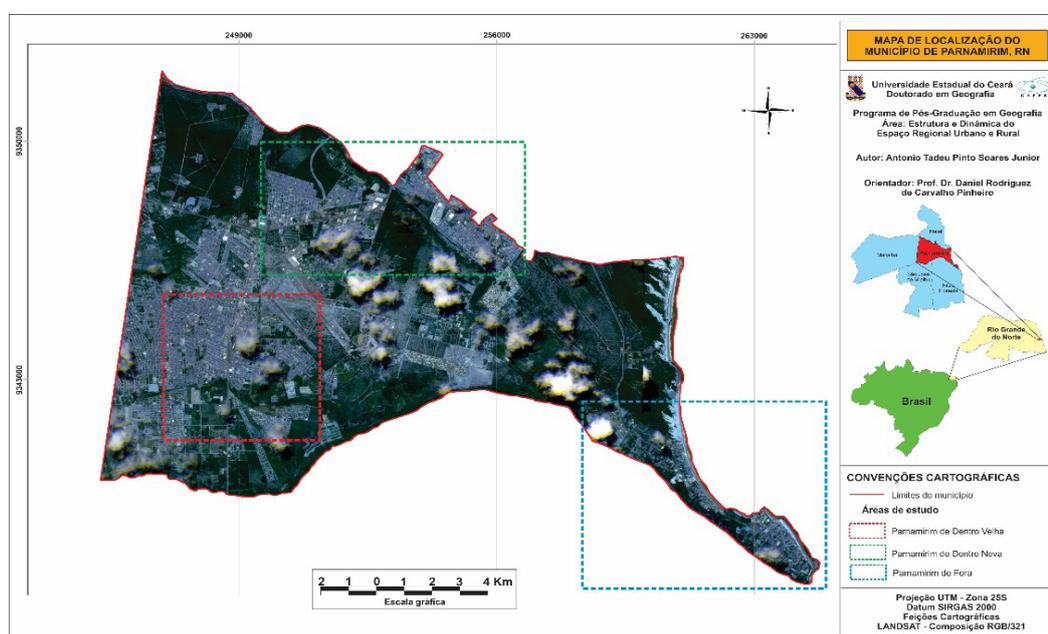


Figura 1 – Parnamirim (RN): Limites do município de Parnamirim/RN.

Fonte dos dados: Google Earth (2014) – Acessado em março de 2014

Organização: SOARES JR (2014)

É apontado como receptor de uma população que não é residente, mas que está passando a ser, de renda mais elevada da provindas de Natal ou de outras localidades (nacionais ou internacionais), que tende a se estabelecer em loteamentos com função de primeira e/ou segunda residência ou lazer e recreação.

O que se observa que muito dos frequentadores dessas residências são os próprios moradores locais, natalenses ligados serviço público por ser considerado por eles como uma forma de manter o discurso do *status quo*, dentre outros municípios do Estado e estados como Minas Gerais, Paraíba, São Paulo.

Observa-se que muitos dos empreendimentos é uma produção independente gestada pelo setor privado via instituições como o SEBRAE, a Federação do Comércio (Câmara de Turismo) por conta de uma política de turismo contraditória e não unificada

para todo o Estado, mas sim, cada município responde pela sua política sem integração com outros municípios.

Isso é resultado de uma crise na atividade turística que viveu seu auge nos anos de 1990 a 2000, onde ocorreu um *boom* de investimentos para atender a essa atividade e que hoje vive uma readequação para o que o Estado e os próprios municípios possam oferecer em questões de verbas orçamentárias para investir.

Ao mesmo tempo, alimenta-se e reproduz uma cultura que se arrasta há séculos no Brasil que do “financeirancismo” do Estado frente a todo e qualquer investimento, em que se espera do poder público via BNDES dentre outros, não só a sua contrapartida, mas sim todo o dinheiro necessário para a execução dos projetos. E quando o Estado não entra com os recursos a iniciativa privada se retrai nela mesma tentando achar mecanismo para a sua manutenção.

Decretado todo o seu território urbano em 2000, Parnamirim/RN se verifica um intenso processo de parcelamento do solo frente à ocupação e seus usos no espaço estudado ocasionando uma dinamização da economia do município. Com o tempo foi mudando seus contornos e entorno através da mobilidade espacial de famílias, antigos moradores do antigo distrito, houve também a instalação de comércios e serviços, ou seja, novas perspectivas de análises incorporadas no discurso urbano interpretando essas transformações na ocupação do solo citado.

No caso do núcleo metropolitano, é marcante a presença do Estado nessas mudanças. Segundo Corrêa (1999) é imprescindível à atuação do Estado, principalmente nas esferas estadual e municipal, como agente condicionante na regulação do uso dos solos e consumação dos espaços públicos com a implantação de infraestrutura adequada atendendo aos interesses tanto da população como das empresas ali instaladas, ou seja, é o promotor imobiliário na organização espacial.

Logo há uma desigualdade na posse da terra urbana, em Parnamirim, que, depende dos usos desses espaços, pela atividade econômica (indústrias, serviços, turismo, lazer e habitação), reforçada pela mediação dos poderes públicos (Estado), em termos de financiamento em infraestrutura, que valoriza o solo enquanto mercadoria no mercado imobiliário. Essa segregação social não está localizada em uma área física particular deste município, mas permeia toda a sua dimensão.

Nessa realidade de produção capitalista do espaço Harvey (2005) já assertava que qualquer atividade de acumulação capitalista, a exemplo o advento do lazer, turismo e vilegiatura, são incorporadas as demais funções urbanas e ocorrem de maneira distinta, atendendo as necessidades das diversas classes que criam ou se apropriam de espaços públicos ou privados da forma como convir ou como lhes é possível.

Vale ressaltar que essa incorporação das zonas de praia para o advento do lazer, turismo e vilegiatura não ocorreu de forma harmoniosa entre as diversas classes que habitavam e habitam Parnamirim, o que confirma o pensamento de Harvey (2005, p.55): “A paisagem criada pelo capitalismo também é vista como lugar de contradição

e da tensão, e não como expressão do equilíbrio harmonioso”.

3 | METODOLOGIAS

Para tanto, foram realizadas uma revisão bibliográfica da literatura que trata das questões relevantes e necessárias à análise do objeto à luz de reflexões de autores como Dantas (2004, 2007, 2008, 2009, 2010); Corbin (1989); Urbain (1996); Ambrózio (2005), Pereira (2012), Pinheiro (2014), Coriolano (2006) que abordam a valorização dos espaços litorâneos e das práticas marítimas como o turismo e o lazer. Assim, pretende-se fazer uma reflexão sobre a lógica da urbanização litorânea.

Na produção do espaço (LEFEVBRE, 1999, 2008; GOTTDIENER, 1993); urbanização e metrópole (LEFEVBRE, 1999, 2004; CARLOS, 2001; SANTOS, 1996, 1997, 2002; SPOSITO, 2001; SILVA, 2005, 2007); rede urbana (CORREIA, 1999, 2006), desenvolvimento urbano (SOUZA, 2011), desenvolvimento local (MAMBERTI; BARGA, 2004), entre outros aspectos, sendo feitas coletas de dados e colhidas informações para compor esta pesquisa; aplicação de questionários numa amostragem aleatória.

No segundo momento foram feitas entrevistas diretas – previamente organizadas – a corretores e entidades ligadas ao setor imobiliário. Para a coleta de dados e informações complementares, a pesquisa contou com o apoio da consulta em órgãos públicos e privados tais como: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com base em seus Censos Demográficos, principalmente os de 1991 a 2010, que nos apontam dados relacionados aos imóveis de uso ocasional. Foram consultados também como informações complementares arquivos existentes na rede do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Região Metropolitana de Natal.

4 | RESULTADOS

O panorama acima traçado apresenta assim os principais fatores que explicam o processo de urbanização por que vem passando Parnamirim: recursos naturais, desenvolvimento industrial, atividades de comércio e serviços, turismo, vilegiatura, possibilidade de loteamento em todo o território municipal, facilidade de acesso e localização.

Tal processo de urbanização resultou numa ocupação bastante descontínua, com áreas mais adensadas, áreas ocupadas ao longo das rodovias, e áreas apenas parceladas com vistas a empreendimentos imobiliários e loteamentos, já outras áreas voltadas ao cultivo agropastoril. Hoje Parnamirim, de acordo com o IBGE (2010) conta com aproximadamente 20 bairros espalhados por todo o seu território.

Assim novas relações são feitas entre o município e o litoral na perspectiva de uma nova mentalidade da sociedade e ações públicas explorando os espaços litorâneos ganhando uma valorização considerável apropriando para atividades econômicas

de lazer, turismo e de segundas e primeiras residências, num discurso pautado nas práticas marítimas, a exemplo o banho de mar. Corbin (1989, p.77) coloca que “[...] o banho de mar inscreve-se na evolução lógica das práticas”.

Sobretudo, identificar os processos e a relação de Parnamirim de dentro (habitação, infraestrutura e conveniências) e Parnamirim de fora (turismo e lazer) com a metrópole Natal, o centro de atração do Estado, no que diz respeito à lógica dos espaços que foram ocupados com a expansão da cidade para a periferia, ou seja, o avanço da lógica capitalista, gerando reestruturação socioespacial, inerente ao processo de modernização do município na dinâmica metropolitana. (Fig. 2)

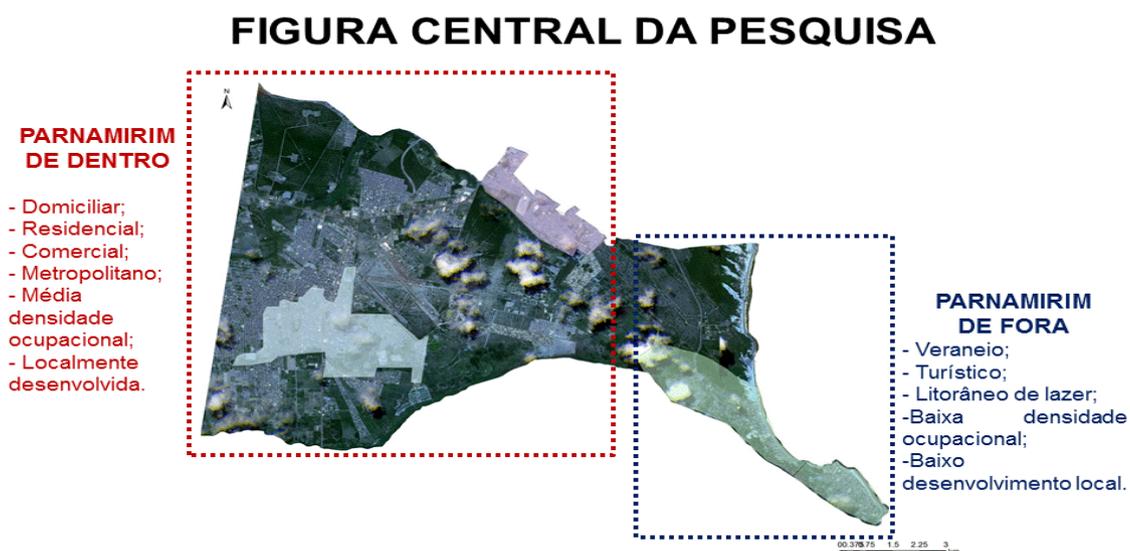


Figura 2 – Figura Central da Pesquisa.

Fonte dos dados: Google Earth (2014) – Acessado em março de 2014

Organização: SOARES JR (2016)

Neste sentido, o espaço urbano-metropolitano-litorâneo de Parnamirim como uma espacialidade em construção contribui para o apontamento de novos discursos sobre as formas como o Nordeste se insere na divisão nacional e internacional do trabalho e do consumo com o advento do turismo, lazer e descanso.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Regiões Metropolitanas nordestinas são regiões predominantemente litorâneas, com problemas ambientais urbanos semelhantes entre os municípios integrantes necessitando de planejamento urbano, reordenamento territorial entre as esferas governamentais (município, estado e federal) que possa implantar uma política ambiental urbana que favoreça o crescimento e desenvolvimento da área metropolitana no intuito de elaborar um Plano Diretor Unificado para a região.

Complementando essa dinâmica as atividades humanas e econômicas corroboram

para as transformações e impactos nesses ambientes. Dentre elas podemos elencar a construção de residências secundárias, as atividades portuárias, a expansão do tecido urbano, a especulação imobiliária, etc., pois compreende formas e paisagens que dinamizam essas regiões com suas potencialidades, bem como suas fragilidades devida suas diversas formas de uso e ocupação, pois predomina uma homogeneidade geoambiental e atrelamento dos recursos naturais frente a investidores ávidos em transformar e valorizar os espaços litorâneos como mercadoria.

Em vista de reordenar o espaço urbano-metropolitano para atender essas novas demandas relacionadas não só a habitação, bem como, o turismo, comércio, serviços atentou-se a criação e discussão de um Plano Diretor no município de Parnamirim (Lei nº 1058/2000).

A princípio foi um grande desafio discutir a política a sua política urbana em função da falta de atualização de dados e cadastros fazendo com que houvesse a princípio um mapeamento para que posteriormente pudesse pensar em um zoneamento adequado ao município, principalmente no que concerne a sua ambiência litorânea.

De modo geral, a expansão urbana na faixa litorânea dos municípios vizinhos à Natal não ocorreu continuamente ao longo da orla marítima, seja pela existência de condicionantes naturais, impondo barreiras à expansão e de áreas sob o domínio militar no sentido sul, seja pela precariedade dos acessos.

Ao analisar o município poderemos compreender a expansão urbana a sul da RMN como uma descentralização destas relações contraditória que concentra e ao mesmo tempo desconcentra capitais e população ganhando visibilidade quando ocorre descentralização espacial das atividades terciárias como o turismo passa a ser receptora de grandes investimentos técnicos, bem como das classes média alta e alta e do poder público.

Essas condutas estão associadas à agressividade dos investimentos. No investimento capitalista o espaço é construído para assumir a forma de mercadoria. O investido imobiliário precisa agregar valor ao investimento. Assim, Parnamirim sai do tempo da cidade e incorpora o da metrópole saindo das fronteiras municipais e com a cidade relacionando-se com outros lugares, municípios, estados e países.

REFERÊNCIAS

AMBRÓZIO, J. Viagem, turismo, vilegiatura. **GEOUSP: Espaço e tempo**, São Paulo, n. 18, p. 105-113, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/73975>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ASSIS, L. F. Turismo de segunda residência: a expressão espacial de fenômeno e as possibilidades de análise geográfica. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 11-13, p. 107-122, set./out. 2003. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/11_12_13_8_turismo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

CLEMENTINO, M. L. M.; SOUZA, M. A. A. (Orgs.). **Como andam Natal e Recife**. Rio de Janeiro: Letra Capita; Observatório das Metrôpoles, 2009.

- CORBIN, A. **O território do vazio**: a praia e o imaginário ocidental. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- CORIOLOANO, L. N. M. T.; MARINHO, H. Estratégias para o desenvolvimento do turismo. In: ELIAS, D. (Org.). **O novo espaço da produção globalizada**. Fortaleza: FUNECE, 2002.
- CORRÊA, R. L. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1999.
- CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. (Coord.). **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.
- FONSECA, M. A. P. (Org.). **Segunda residência, lazer e turismo**. Natal, RN: EDUFRRN, 2012. 226 p.
- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. Tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 1993.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse preliminar do censo demográfico 2010**.
- LEFÈBVRE, H. **Espaço e política**. Tradução de Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LOPES, R. M. R.; FERREIRA, L. O turismo no estado do Rio Grande do Norte. In: ALBANO, G. P.; FERREIRA, L. S.; ALVES, A. M. **Capítulos de geografia do Rio Grande do Norte**. Natal, RN: Fundação José Augusto, 2013.
- MORAIS, T. M. C. A dinâmica da produção habitacional de Parnamirim/RN. **Minha Cidade**, São Paulo, ano 08, n. 094.03, maio 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/08.094/1891>>. Acesso em: 25 jan. 2018.
- OLIVEIRA, E. J. de. Urbanização difusa e as novas centralidades na Região Metropolitana de Natal. In: FONSECA, M. P. da F. (Org.). **Segunda residência, lazer e turismo**. RN: EDUFRRN, Natal, 2012. 226p.
- PANIZZA, Andrea de Castro, FOURNIER, Jérôme. O litoral do Rio Grande do Norte: Dinâmica e modelo espacial = Le littoral de l'État du Rio Grande do Norte : dynamique et modèle spatial. São Paulo, USP, **Confins**, n. 3, jul./out. 2008. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/3473>>. Acesso em: 28 jan. 2018.
- PEIXOTO, C. **A história de Parnamirim**. Natal: Z Comunicação, 2003.
- SILVA, A. F. C.; FERREIRA, A. L. A. Para além do muro alto: “Turismo Imobiliário” e novas configurações sócio-espaciais na Região Metropolitana de Natal - RN/Brasil. In: VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. (Orgs.). **Globalização e Marginalidade**: o Rio Grande do Norte em foco. Natal: EDUFRRN, 2008. v. 2.
- SOUZA, M. J. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- SPOSITO, M. E. Beltrão. A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais. In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A.; SEABRA, O. C. L. (Orgs.). **O espaço no fim de século**: a nova raridade. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001. p. 83-99.
- URBAIN, J. **Sur la plage**. Paris: Éditions Payot, 1996.

A REDE DE GESTÃO DAS EMPRESAS PRIVADAS E PÚBLICAS COMO ORDENADORAS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI

Paulo Wagner Teixeira Marques

UERJ

Rio de Janeiro - RJ

Miguel Ângelo Ribeiro

UERJ

Rio de Janeiro - RJ

RESUMO: Atualmente, o Estado e o Mercado são as duas Instituições com o maior poder estruturador do espaço, atuando através de suas organizações: de um lado, os organismos públicos criados para atender a população, levantar dados e informações e recolher tributos; de outro, as empresas, funcionando no mercado, com suas estratégias particulares e buscando, sobretudo, uma maior rentabilidade para os investimentos realizados. O presente artigo aborda o tema das conexões entre as cidades brasileiras e a articulação entre os espaços baseado na atuação espacial das empresas, tanto privadas quanto públicas, desde que possuam sedes e filiais localizadas em municípios distintos. Busca-se identificar a maneira pela qual as empresas, atuando por meio de suas redes de sedes e filiais, estabelecem e cristalizam centralidades e hierarquias, organizando o território segundo interesses específicos que, na maioria das vezes, diferem da lógica de atuação do Estado sobre o seu território. A tabela final apresentará

a hierarquia das cidades brasileiras do ponto de vista da gestão empresarial, constituindo-se na síntese da busca pela compreensão de como as diferentes cidades se conectam através da rede de sedes e filiais de empresas e quais são os centros que concentram a capacidade de comando e controle do País pelo lado do Mercado.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Empresarial; Centralidade; Território Brasileiro.

ABSTRACT: Nowadays, the State and the Market are the two institutions with the highest capability to structure the space according to their wills. To accomplish that they act through some organizations: on one hand, the Public Bodies that are set to serve the population, to raise data and information, and to collect taxes; on the other hand, the companies, that operates on the market according to their particular strategies and looking for a better profit to their investments. This research addresses the theme of the connections between the Brazilian cities and the articulation between spaces based on the spatial activity of companies as long as they have branches in multiple municipalities. It seeks to identify the way the companies implement and crystalize centralities and hierarchies acting through their networks and organize the territory according to their specific interests, although they often differ from the spatial logic of States

regarding their own territory. The final table will present the hierarchy of Brazilian cities from the point of view of business management, constituting the synthesis of the search for an understanding of how the different cities connect through the network of headquarters and branches of companies and which are the centers that concentrate the capacity to command and control the country by the Market side.

KEYWORDS: Companies Management; Centrality; Brazilian Territory.

1 | INTRODUÇÃO

Uma das principais preocupações atuais da Geografia é a busca de entendimento sobre as formas de organização do território. Nesse sentido, é inegável que as formas de organização em rede ganharam destaque no período histórico atual, em grande parte impulsionadas pelo acentuado avanço nas tecnologias de comunicação e de transportes. Entretanto, o padrão clássico centro-periferia não perdeu por completo a sua utilidade e é, em muitos casos, a melhor forma de explicação para as influências exercidas sobre o território. A descrição desses padrões e o entendimento de sua lógica e de suas propriedades tornam-se fundamentais para a compreensão do próprio território.

Simplificadamente, o Estado e o Mercado são as duas Instituições com o maior poder estruturador do espaço, atuando através de suas organizações: de um lado os organismos públicos criados para atender a população, levantar dados e informações e recolher tributos; de outro, as empresas, sejam elas privadas, estatais ou sob qualquer outro arranjo societário, funcionando no mercado, com suas estratégias particulares.

Este artigo aborda o tema das conexões entre as cidades brasileiras e a articulação entre os espaços baseado na atuação das empresas, tanto privadas quanto públicas, desde que possuam sedes e filiais localizadas em municípios distintos, e em sua rede de filiais espalhadas pelo país. Interessa-nos analisar de que maneira o mercado, atuando por meio de empresas multilocalizadas, estabelece e cristaliza centralidades e hierarquias, organizando o território segundo interesses específicos que, muitas vezes, diferem da lógica de atuação do Estado na realização de suas tarefas específicas.

Este trabalho é dividido em três partes. Na primeira parte encontram-se as bases históricas e conceituais que o ancoram. A segunda apresenta a metodologia empregada e a base de dados utilizada, enquanto a terceira apresenta os resultados de sua aplicação no objeto de estudo escolhido. Por fim, uma pequena conclusão apresenta as considerações finais sobre o tema proposto.

2 | BASES HISTÓRICAS E TEÓRICAS

A ascensão de novas formas de organização empresarial e as políticas de localização das redes de filiais das empresas, com a conseqüente influência exercida

até mesmo sobre a atuação do Estado, tornam o tema da rede de gestão essencial para o entendimento do comportamento da sociedade e das formas e fluxos que se estabelecem no território brasileiro (SANTOS, 2002). Entretanto, apesar de sua importância para a compreensão das relações de poder, o tema permaneceu à margem de estudos aprofundados no Brasil nos últimos anos, com poucas exceções, a despeito de sua importância e dos trabalhos e avanços ocorridos no exterior, e do próprio histórico de pesquisas sobre o tema realizados no país nas décadas de 1960, 1970 e 1980.

No contexto atual, fortemente influenciado pela evolução das formas gerenciais e de produção, consequência lógica da mobilidade e facilidade de comunicação proporcionada pela revolução da eletrônica e da informática, os agentes econômicos – as empresas, passaram a se aproveitar dos recursos dispersos pelas diversas localidades, contornando as barreiras espaciais. Testemunha-se esse processo observando o padrão locacional formado pelas unidades locais das empresas, ou seja, a rede de filiais espalhadas pelo país que se relacionam com as suas sedes nacionais. Ainda que existam variações nesse padrão em rede devido às diversas estratégias particulares de atuação no mercado, os padrões agregados de atuação são, ao mesmo tempo, uma configuração influenciada pelos padrões espaciais pretéritos e uma força modeladora sobre a organização do espaço, em um movimento contínuo de reforço mútuo.

De acordo com Hall (1996), a geografia regional e a geografia urbana resultante das organizações em rede caracterizam-se por nítidas divisões espaciais de trabalho, com a descentralização das funções de produção. Entretanto, cada vez mais as funções de comando e gestão encontram-se concentradas em poucos lugares: poucas cidades comandam as cadeias produtivas cruciais e de maior rentabilidade e o poder de decisão de alto nível acha-se cada vez mais centralizado; outras atividades acabam descentralizadas ou situadas localmente, dentro das áreas metropolitanas principais, ou espalham-se mais abertamente pelo território nacional ou por outros países (CASTELLS, 1989).

Dessa forma, a tendência da reorganização espacial das empresas, que já vem ocorrendo desde o final do século XX, é a dispersão de unidades pelo território nacional e fora dele. Essa dispersão indica uma fuga da produção dos antigos centros industriais. Paralelamente, ocorre uma descentralização local do trabalho de escritório. Entretanto, a atividade financeira e as transações de serviços, especialmente os avançados, estão cada vez mais concentradas em poucas cidades (SASSEN, 1991).

Quanto mais central for a posição de uma cidade na hierarquia urbana, maior será a possibilidade dela desenvolver uma infraestrutura técnica e social sofisticada, capaz de atender as necessidades de sua população e das populações vizinhas. Obviamente, ocorrem justaposições no território. Ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado age em consonância com padrões clássicos de conformação de hinterlândias, o mercado atua no estabelecimento de redes. Assim, a centralidade passa a ser definida

não apenas pelo acúmulo de funções urbanas, mas pela capacidade das cidades de atrair, desenvolver e consolidar novas infraestruturas. Serão essas estruturas que possibilitarão um aumento na oferta de bens e serviços para a população dispersa no território, atraindo o mercado e o próprio Estado, e viabilizarão a implantação de serviços cada vez mais sofisticados, capazes de abrigar novas funções de alto nível. Consequentemente, essa centralidade “reforçada” tenderá, no longo prazo, a ampliar as desigualdades entre as cidades.

As empresas, sejam elas públicas ou privadas, atuam de forma dupla: em ligações curtas, que reforçam centralidades pré-existentes, e em ligações mais distantes, por meio das redes descritas por Miossec (1976). Essa dupla orientação, que se reflete de diversas formas no território brasileiro, possui implicações distintas para as populações envolvidas. Grosso modo, no primeiro caso, o das ligações curtas, o acúmulo de empresas gera pressões consideráveis na rede de transportes e nos sistemas de saúde, habitação e educação das aglomerações urbanas; no segundo caso, é possível que as pressões sobre o território ocorram na rede de escoamento da produção, havendo concomitantemente a subordinação da população e da política local a decisões que ocorrem a dezenas, centenas ou milhares de quilômetros de distância.

Obviamente, esses são exemplos não exaustivos das possíveis consequências da ação das empresas em distintas localidades, sendo necessário um exame aprofundado das demais variáveis presentes para se chegar a uma análise mais próxima da realidade de cada uma delas.

3 | METODOLOGIA E BASE DE DADOS

A metodologia empregada neste trabalho foi proposta inicialmente por Corrêa (1968). Utilizando o Registro Industrial de 1962, Corrêa pesquisou 42.000 fichas, anotando a localização da sede e do município em que se encontrava a sua filial, sempre que elas estivessem dissociadas espacialmente. Além dessa informação, Corrêa também anotava a quantidade de trabalhadores da filial, o que constituiria um dos principais indicativos do alcance do comando de cada metrópole sob o território nacional.

Com essa abordagem, Corrêa buscou identificar o número de “assalariados externos” comandados pelas metrópoles, a sua distribuição espacial e os tipos de indústrias em que trabalhavam. Dessa forma, ele descortinava as relações de dependência dos municípios brasileiros em relação a cada uma das metrópoles brasileiras da época e o alcance do poder de comando de cada uma dessas metrópoles.

O trabalho de Corrêa apresentou algumas limitações que se devem à qualidade e quantidade dos dados disponíveis à época e à tecnologia de processamento disponível no final dos anos 1960. Resumidamente, as principais limitações encontradas foram a abrangência da pesquisa, que se limitou às metrópoles brasileiras, e o tipo de

empresa pesquisada – apenas indústrias. Corrêa reconheceu a dificuldade de avaliar a localização das empresas filiais, pois o Registro Industrial indicava apenas uma ligação estática entre os estabelecimentos locais e a sede da empresa, conforme trecho abaixo:

Vale assinalar também que o Registro Industrial indica apenas uma ligação estática entre estabelecimento e empresa, não havendo considerações sobre a absorção de uma empresa por outra, nem a transferência da sede da empresa do lugar de produção, onde permaneceu o estabelecimento, para uma metrópole, como se verificou em diversos casos através de informações obtidas diretamente em algumas empresas ou em outras fontes. (CORRÊA, 1968, p.58)

A metodologia utilizada por Corrêa foi replicada, com poucas mudanças, em dois importantes trabalhos do IBGE, já no século XXI: Região de Influência das Cidades – REGIC 2007 (2008) e Gestão do Território (2014). Ambas se beneficiaram de uma extensa base de dados e da capilaridade do Instituto na coleta de informação sobre os municípios brasileiros.

A base de dados que permitirá avançar no tema proposto é o Cadastro Central de Empresas – CEMPRE, divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O CEMPRE é um acervo de dados sobre as empresas e demais organizações formais do Brasil. Nele, encontram-se informações cadastrais e econômicas derivadas de pesquisas anuais do IBGE (Indústria, Construção Civil e Comércio e Serviços) e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho e Emprego. Essas informações apresentam-se desagregadas de acordo com os níveis de detalhamento da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0 e podem ser pesquisadas por Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios. Estão disponíveis informações sobre pessoal ocupado total, pessoal ocupado assalariado, salários e outras remunerações e salários médios mensais, em salários mínimos. Outras informações importantes incluídas no CEMPRE são os indicadores de diversificação de atividade econômica e espacial e de concentração de pessoal ocupado total, relativos à indústria, comércio e serviços.

A estrutura do CEMPRE permite compor um quadro detalhado das relações de controle e subordinação de pontos do território nacional e estabelecer uma hierarquização entre esses pontos. Considera-se, conforme mencionado anteriormente, o município como a escala de análise e, conseqüentemente, os pontos representados serão o somatório das empresas cujas sedes ou filiais estejam presentes em um dado município.

O cadastro CEMPRE 2013, ano base utilizado neste trabalho, apresenta 5,2 milhões de empresas e outras organizações formais ativas para o ano de referência de 2012, que ocuparam, em 31 de dezembro, 53,4 milhões de pessoas, sendo 46,2 milhões (86,6%) como pessoal ocupado assalariado e 7,1 milhões (13,4%) na condição de sócio ou de proprietário.

Por fim, do cadastro inicial, foram selecionadas apenas as informações referentes às empresas multilocalizadas, ou seja, aquelas que possuíam filiais em municípios

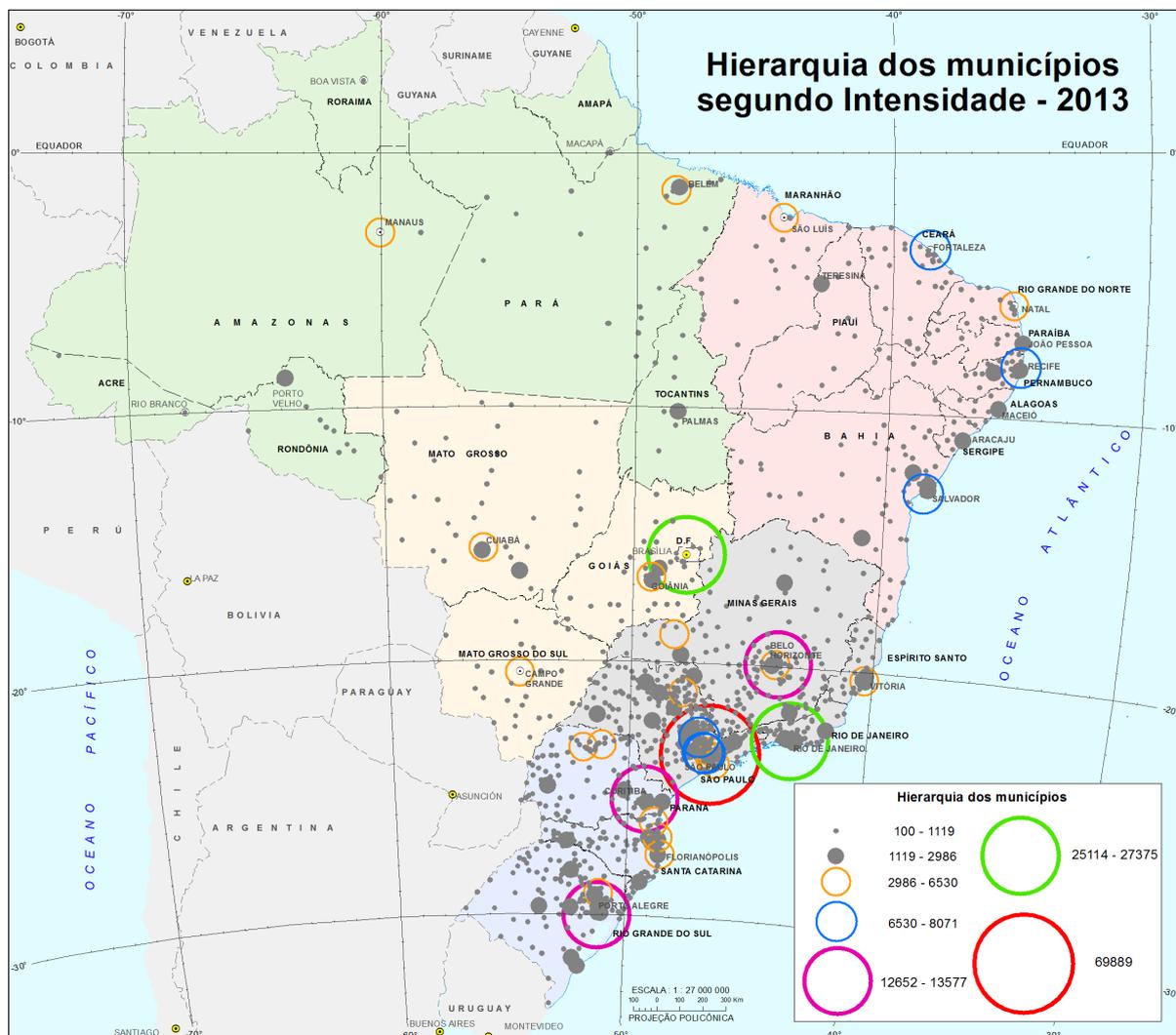
diferentes dos municípios de suas sedes.

4 | RESULTADOS

A metodologia empregada gerou dois mapas distintos da atuação das empresas sobre o território brasileiro: o primeiro apresenta a situação atual da cadeia de comando e controle das empresas multilocalizadas no Brasil; o segundo mostra os espaços opacos, ou seja, aqueles onde as empresas multilocalizadas estão ausentes ou não possuem uma presença considerável a ponto de exercer uma influência significativa sobre esses espaços.

Basicamente, o que foi representado é o equivalente ao que é denominado “Intensidade”, no trabalho Gestão do Território (IBGE, 2014). A “Intensidade” seria o equivalente ao somatório das empresas sediadas em um dado município X, das filiais dessas empresas localizadas em outros municípios diferentes de X, das filiais de empresas com sede em municípios diferentes de X localizadas em X e das respectivas sedes dessas empresas.

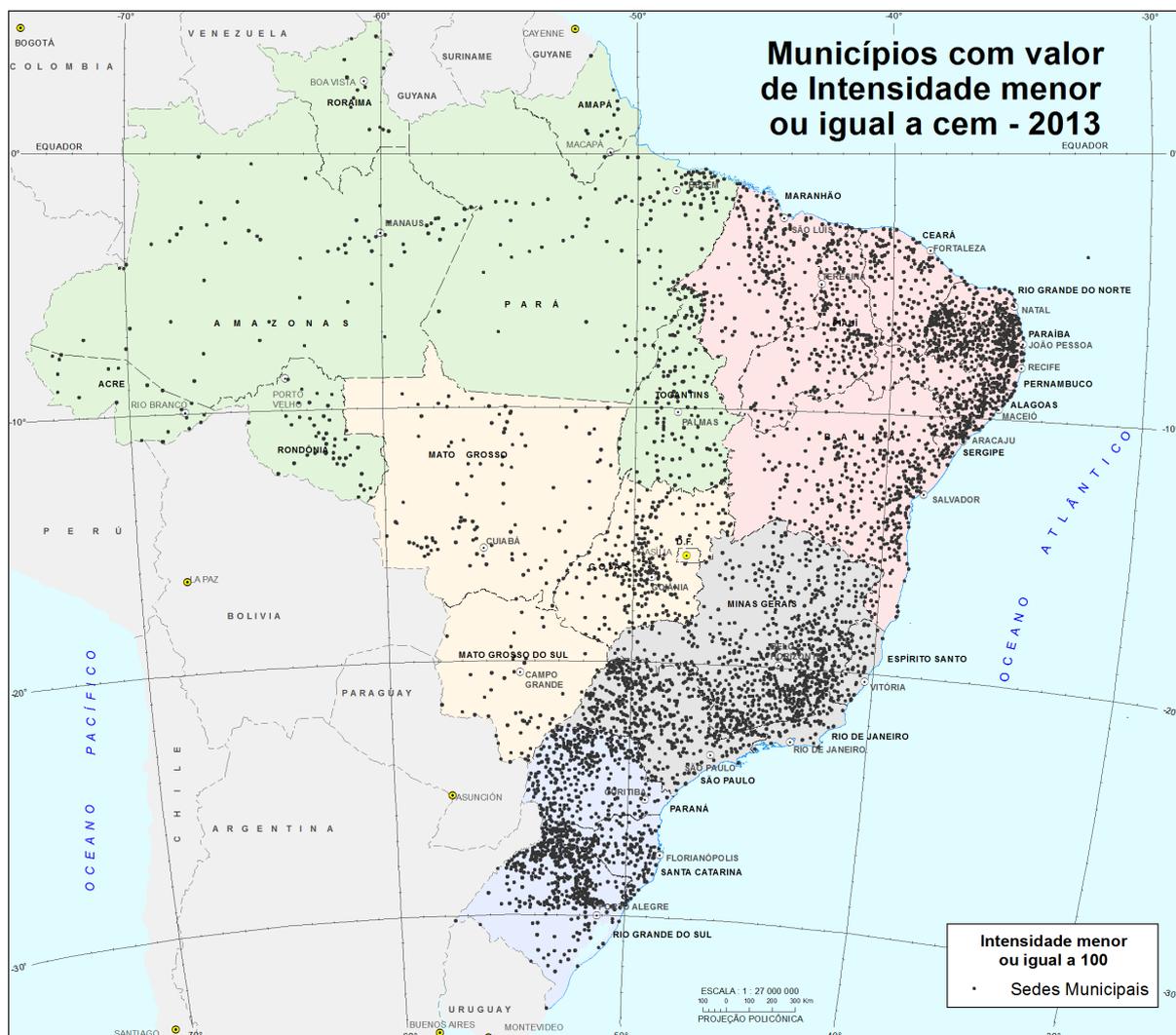
Assim, o Mapa 1 apresenta a forma atual da gestão empresarial no Brasil. Ele representa o somatório das sedes e filiais de empresas multilocalizadas presentes em cada município brasileiro.



Mapa 1 - Principais cidades da rede de gestão empresarial no Brasil – 2013
 Fonte: ESTATÍSTICAS do Cadastro Central de Empresas 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2016

Para essa representação, foi adotada uma divisão em 6 classes, onde os municípios que apresentavam intensidade igual ou inferior a 100 não foram representados. As classes principais, ou seja, aquelas que efetivamente comandam a gestão empresarial no Brasil e que possuem a mais extensa rede de empresas representadas em seus territórios, aparecem concentradas na Região Sudeste e, em alguma medida, nas Regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Com exceção da Região Sudeste, nas demais regiões a concentração de empresas ocorre nas capitais ou próximas a elas.

O Mapa 2 apresenta as cidades que não estão conectadas às redes de gestão empresarial. Elas representam os municípios que possuem intensidade igual ou inferior a 100 e ficaram ausentes do Mapa 1. Essas cidades desconectadas da rede de gestão empresarial estão concentradas no oeste catarinense, noroeste gaúcho, no oeste e noroeste paranaense, em especial próximo à divisa com o Estado do Mato Grosso do Sul, sul e sudeste de Minas Gerais e no interior dos Estados de Pernambuco, Paraíba, Alagoas e Sergipe.



Mapa 2 - Cidades desconectadas da rede de gestão empresarial no Brasil – 2013
 Fonte: ESTATÍSTICAS do Cadastro Central de Empresas 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2016

Há a ocorrência de inúmeras cidades com pouca ou nenhuma conexão empresarial nos estados das regiões Norte e Centro-Oeste, mas devido à dimensão dos municípios dessa região, há a impressão de que elas estão dispersas no território. Comparando-se o Mapa 1 e o Mapa 2, é nítida a importância assumida pelos eixos de transporte para a conexão do território à rede empresarial brasileira.

A adoção da intensidade 100 como ponto de ruptura para que uma cidade fosse ou não incluída na relação das cidades conectadas ou não à rede de gestão empresarial é discricionária. Porém, a escolha não é aleatória. Levando-se em consideração a natureza do indicador, que é composto pelas empresas multilocalizadas com sede em uma dada cidade X e suas filiais no Brasil, bem como pelas empresas com sede em outros municípios, mas que possuem filiais na cidade X, uma intensidade igual ou inferior a 100 significa que a cidade em questão possui pouca interação econômica, estando desconectada do circuito superior da economia brasileira (SANTOS, 2008).

Em números absolutos, 4.459 cidades possuem valor de intensidade inferior ou igual a 100. O somatório dos valores de intensidade dessas 4.459 cidades representa 15,4% do somatório total da intensidade empresarial no Brasil, o que equivale ao

valor de 127.402. Em contraposição, os demais 1.106 municípios representam 84,6% do total da intensidade empresarial no Brasil e somam o equivalente a 697.652 de intensidade. Esse valor é próximo ao de dez vezes a intensidade da cidade de São Paulo, principal nó da gestão empresarial no Brasil, calculada em 69.889.

5 | CONCLUSÃO

A rede de gerenciamento empresarial das empresas multilocalizadas cujas sedes se encontram em território brasileiro representa a forma de territorialização do capital em busca de sua própria reprodução. Como mencionado anteriormente, de uma maneira geral, as empresas, sejam elas privadas, estatais ou qualquer outra situação societária intermediária que possam vir a ter, buscam, em geral, a melhor condição possível de lucratividade. Mesmo nos casos específicos em que essa premissa possa ser contestada, como ocorre com algumas empresas estatais, quando a lógica da ocupação do território e da prestação de serviços, ainda que em condições deficitárias, sobrepuja a necessidade de lucro, usualmente são situações transitórias que não persistem no longo prazo.

Obviamente, o padrão em rede não é o único modelo de gestão atuando em um dado território em um momento específico no tempo. De fato, uma grande parte da gestão empresarial ocorre dentro de Concentrações Urbanas (IBGE, 2015), e assume um padrão regional ou contíguo no espaço. Assim, longe de configurar um padrão de esquizofrenia, a dupla maneira pela qual o espaço é abordado, em rede e em contiguidade, demonstra a alta maleabilidade e adaptabilidade de alguns lugares às atuais formas de comando do território. Certamente, existem pontos de atrito entre as cidades, que em muitos casos sugerem uma competitividade darwiniana por recursos e capitais, e é clara a existência de pontos mais luminosos ou mais opacos dentro das fronteiras brasileiras. Porém, os vencedores destes verdadeiros embates terminam por aprofundar as possibilidades de atração de novos investimentos e por incrementar sua influência em áreas ampliadas do território. Dessa maneira, o Brasil apresenta-se como um mosaico de redes empresariais, onde a forma centro-periferia permanece relevante. Partes do território, de acordo com essa lógica, passam a se conectar diretamente ao mercado global, enquanto outras retêm uma dinâmica mais baseada na contiguidade. Conceitualmente, Santos (1996) já havia descrito como, por meio de verticalidades e horizontalidades, o espaço se conforma a essa dupla influência das forças produtivas. Dependendo da força desses pontos, captada pela sua hierarquia na rede urbana nacional (IBGE, 2008), a influência se propagará por maiores ou menores distâncias.

Se o desenvolvimento capitalista ocorre de maneira desigual e combinada, seu reflexo no território é especialmente acentuado em condições de incompletude da rede urbana, fator essencial para se compreender a forma que essa mesma rede

urbana adquire no Brasil, e potencializado pelas deficiências estruturais existentes em um país a meio termo entre a riqueza e a pobreza. Fruto do processo histórico de ocupação, a forma adquirida pela distribuição das cidades brasileiras ao longo de um território continental obedece a fatores e a agentes que possuem interesses na maioria das vezes díspares e conflitantes. Some-se a isso os diferentes atributos de poder de cada um desses agentes e as configurações adquiridas pelos arranjos existentes entre eles, coordenados ou não, que transparecem na rede urbana brasileira, e que se materializam nas cidades na própria forma que o urbano adquire, considerando-se os pontos de maior riqueza ou pobreza da urbanização imposta e as segregações sociais e espaciais daí advindas.

A rede urbana brasileira, conseqüentemente, adquire uma forma cujo epicentro encontra-se em São Paulo. Brasília e Rio de Janeiro completam a tríade de cidades com maior influência na economia brasileira e onde se concentra a maioria das empresas multilocalizadas de abrangência nacional do Brasil. A porção meridional do território brasileiro apresenta-se densificada, em especial no litoral e próximo às capitais dos estados do sul. As ligações empresariais aí são, em sua maioria, de curta distância, em geral dentro dos próprios arranjos populacionais. O Nordeste brasileiro, nessa configuração, surge com empresas locacionadas nas capitais e, pontualmente, no interior da região, mas com poucas ligações multilocalizadas em âmbito nacional. Por último, as Regiões Centro-Oeste e Norte apresentam-se com poucas empresas de âmbito nacional, o que não significa ausência completa das mesmas.

É importante, todavia, recordar que as flutuações conjunturais da economia do país aparecem refletidas no território no curto prazo. Porém, a forma da rede de gestão das empresas brasileiras possui uma surpreendente permanência estrutural, de longo prazo, quando se comparam os resultados de Corrêa (1968) e o atual, mesmo levando-se em consideração a diferença nas abrangências territoriais dos dois trabalhos. Tal fato não significa que novos empreendimentos não tenham sido desenvolvidos ao longo dos quase 50 anos entre um trabalho e outro, mas que os locais onde foram implantados esses novos empreendimentos, em geral, não mudaram ao longo do tempo. Isso corrobora a permanência do formato da rede de gestão das empresas multilocalizadas no Brasil e reafirma o seu caráter estrutural.

Por fim, espera-se que esse trabalho seja uma contribuição ao estudo e à análise do território brasileiro. Embora inscrito em uma área da geografia que possui larga tradição no país, não são muitos os artigos e dissertações que o abordam sob o viés da gestão empresarial e, sobretudo, na escala nacional nos dias de hoje. Ainda que seja possível que, no bojo da escola dominante na Geografia Brasileira, o tema não desperte o mesmo interesse de há 20 ou 30 anos, prescindir de abordá-lo é relegá-lo a outras disciplinas, talvez não tão aptas a realizar estudos territoriais quanto a Geografia e os Geógrafos Brasileiros.

REFERÊNCIAS

- BAHIANA, L. C. C. **Agentes modeladores e uso do solo urbano.** *Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros.* São Paulo: 1978. v. 19;
- BRADFORD, M. G. e KENT, W. A. **Geografia Humana: Teorias e suas aplicações.** Lisboa: Gradiva, 1987.
- CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano: Novos escritos sobre a cidade.** São Paulo: FFLCH, 2007, 123 p.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** In: _____. *A era da informação: economia, sociedade e cultura.* São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1;
- _____. **The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process.** Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell, 1989.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010.** *Características da população e dos domicílios: resultados do universo.* Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 29 de março de 2016
- CHRISTALLER, W. **Central places in southern Germany.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966. 230 p.
- CORRÊA, R. L. **Contribuição ao estudo do papel dirigente das metrópoles brasileiras.** *Revista Brasileira de Geografia,* Rio de Janeiro: IBGE, v. 30, n. 2, p. 56-86, 1968.
- _____. **Região e organização espacial,** Editora Ática, 1986, 93 p;
- _____. **Os centros de gestão e seu estudo.** *Revista Brasileira de Geografia,* Rio de Janeiro: IBGE, v. 51 n. 4, p. 109-119, 1989.
- DINIZ, C. C. **Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização.** In: *Revista Nova Economia,* Belo Horizonte: vol. 3, nº 1, 1993.
- ESTATÍSTICAS do cadastro central de empresas 2013.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 194 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2013/>>. Acesso em: 30 de março de 2016
- GESTÃO do território:** 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 120 p.
- HALL, P. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** São Paulo: Perspectiva, 2007, 3. Ed, 578 p.
- JACOBS, J. **The Economy of Cities.** Nova York: Random House, 1969.
- MIOSSEC, Jean-Marie. **La localisation des forces de décision dans le monde: esquisse de géographie politique théorique.** *L'espace Géographique,* Paris, n. 3, p. 165-75, 1976.
- RIBEIRO, M. A. **As redes geográficas sob a ótica analítica de Miossec.** *GeoUerj – Revista do Departamento de Geografia,* UERJ, Rio de Janeiro, n.10, p. 35-46, 2001.
- _____. **O projeto de pesquisa a partir da rede urbana da Amazônia.** In: MARAFON, Glaucio José

Marafon (org.) et al. *Pesquisa qualitativa em Geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013, 542 p.

SANTOS, Milton. **Guerra dos lugares**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 ago. 1999. Caderno Mais!.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. São Paulo: Edusp, 2008a, 136 p.

_____. **O Espaço Dividido: Os dois circuitos da economia urbana e suas implicações espaciais**. São Paulo: Edusp, 2008b, 440 p.

SASSEN, Saskia. **The global city: New York, London, Tokyo**. New Jersey, USA: Princeton University Press, 1991. 447 p.

AS MÚLTIPLAS FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO DO BAIRRO DE DEODORO-CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA VILA MILITAR AOS NOVOS VETORES TECNOLÓGICOS PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS DE 2016.

Renato Candido da Silva

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Geografia

Rio de Janeiro – RJ

Regina Célia de Mattos

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Geografia

Rio de Janeiro - RJ

RESUMO: O presente trabalho parte do pressuposto, desenvolvido por Lefebvre (2006) e trabalhado por Carlos (2007, 2011), de que o espaço deve ser compreendido como um produto histórico e social no qual uma sociedade em um determinado momento histórico, através das técnicas que desenvolve e das relações sociais e de produção que estabelece, o produz. Assim, o objeto de pesquisa deste trabalho se pauta nas múltiplas formas de apropriação e de produção do espaço através da introdução de novos vetores tecnológicos e de investimentos para os Jogos Olímpicos de 2016 e Paraolímpicos no bairro de Deodoro na cidade do Rio de Janeiro, reconhecido por abrigar uma Vila Militar. Investigaremos, assim, como as intervenções no espaço do bairro de Deodoro proporcionadas pelo poder público em virtude dos Jogos de 2016, com a construção das vias expressas e do Centro Olímpico, irá transformar a relação dos moradores do bairro.

PALAVRAS-CHAVE: produção do espaço; Jogos Olímpicos de 2016; Rio de Janeiro

ABSTRACT: This paper starts from the presupposition, developed by Lefebvre (2006) and worked for Ana Fani (2007, 2011), that the space must be understood as a historical and social product in which a society at a particular historical moment, through the technical which develops and social relations and establishing production, produces it. Thus, the research object of this work is guided in multiple forms of appropriation and production of space by the introduction of new technological vectors and investment for the 2016 Olympic Games and Paralympic Games in Deodoro neighborhood of in the city of Rio de Janeiro, recognized by host a Military Village. We will investigate, as well as interventions within the neighborhood of Deodoro provided by the government under the 2016 Games, with the construction of the express way and the Olympic Center, will transform the relationship of neighborhood residents.

KEY-WORDS: production of the space; 2016 Olympic Games; Rio de Janeiro

1 | INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos realizou grandes eventos internacionais

como o Pan-americano de 2007, os Jogos Militares de 2011, algumas partidas da Copa do Mundo de 2014, incluindo a final da competição, assim como sediará os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016. A conquista destes eventos modificou completamente a forma de planejar e gerir a cidade, sendo mobilizados importantes recursos públicos e atraindo investimentos privados. No entanto, a forma de concepção da cidade a partir da estruturação para os grandes eventos opera como uma espécie de âncora das políticas de empresariamento urbano e reitera a visão do espaço como se este fosse inerte, apenas um palco de acontecimentos. Pasteuriza-se o espaço sem levar em consideração o aspecto cotidiano da vida dos habitantes, e as particularidades próprias de cada local. As exigências para a realização dos eventos condicionam investimentos e impõem uma série de encargos às cidades que os recebem (GONÇALVES, 2013).

A fim de atender as necessidades para a realização desses eventos, diversas obras de infraestruturas estão sendo realizadas na cidade. Um exemplo dessas intervenções são as construções de quatro vias expressas e que contarão com pistas exclusivas para a circulação de ônibus BRT's (Bus Rapid Transit). A construção destas vias está sendo financiada em grande parte pelo governo federal, juntamente com a iniciativa privada através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade Urbana e pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. As vias expressas em questão são: a Transbrasil, a Transolímpica, a Transoeste e a Transcarioca.

A construção dos corredores expressos, de acordo com o Caderno de Legados Urbano e Ambiental (2009 p. 56) elaborado pelo comitê de candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos de 2016, faz parte da reestruturação do transporte coletivo do Rio de Janeiro, que busca a integração com a rede de trens e metrô para criar um sistema de alta capacidade e eficácia no transporte público, tanto para o cotidiano da cidade quanto para o período de realização dos jogos de 2016. Ainda de acordo com o Caderno de Legados (2009 p. 58), os corredores expressos têm como objetivo, agilizar os deslocamentos em toda a malha urbana e arejar o movimento da cidade como um todo, além de interligar os polos esportivos.

Ao fim dessas obras de infraestrutura o bairro de Deodoro localizado na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro e que possui, de acordo com o Censo do IBGE de 2010, uma população total de 10.842 pessoas poderá ganhar um novo significado, pois será no bairro que serão feitas as conexões os BRT Transbrasil e o BRT Transolímpico, além da Supervia, uma importante linha férrea que liga os bairros do subúrbio ao Centro do Rio de Janeiro. Além das obras de mobilidade urbana, serão construídas diversas arenas esportivas na cidade, principalmente nos bairros da Barra da Tijuca e de Deodoro, ambos na zona oeste do município.

Apesar do bairro de Deodoro já contar com um importante centro esportivo por conta das instalações construídas para as competições dos Jogos Pan-americano de 2007, e dos Jogos Militares de 2011, como o Centro Olímpico de Hóquei sobre grama, Centro Nacional de Tiro Esportivo, Centro Nacional de Hipismo e Centro Aquático de

Pentatlo Moderno, também serão construídas para as Olimpíadas de 2016 instalações esportivas como o Centro Olímpico de BMX, Estádio Olímpico de Canoagem Slalom e a Arena Deodoro, que serão construções fixas e que, de acordo com as propagandas oficiais, servirão como legado para a cidade. Além dessas arenas fixas, serão erguidos também o Parque Olímpico de Mountain Bike, a Arena de Rúgby e a Arena de Pentatlo Moderno que serão instalações temporárias e serão desativadas após a realização dos jogos. Estão previstas, também, obras de melhorias infra estruturais no bairro, como saneamento básico.

É interessante salientar que embora o bairro atualmente ganhe contornos de um polo esportivo, o bairro é reconhecido por possuir um gigantesco complexo militar conhecido como a Vila Militar de Deodoro. A construção da Vila está inserida em um contexto de modernização e profissionalização das Forças Armadas, no caso o Exército, que começou a ser esboçado com a Proclamação da República, mas só foi efetivamente implantada em princípios do século XX passando então a ser objetivo e prática permanente, diante da constante evolução tecnológica dos armamentos e das infraestruturas militares. Uma lógica muito distinta das modificações pelas quais o bairro passa atualmente.

Dessa maneira, é importante analisar as diferentes formas de produção do espaço no bairro de Deodoro: a construção da Vila Militar, e atualmente os investimentos logísticos produzindo e transformando o seu espaço para as Olimpíadas de 2016. Assim, temos como embasamento teórico para a presente pesquisa, a importância de se levar em conta que cada modo de produção, em um determinado momento histórico, produz o seu espaço e, nesse sentido, cada cidade, e cada bairro, é a materialização de um determinado momento histórico (FERREIRA, 2011 p. 33).

Em relação às Olimpíadas de 2016, devemos levar em conta, sob o ângulo do urbanismo, do planejamento e da gestão das cidades, algo que vai para muito além do esporte simplesmente. O urbanismo olímpico, de acordo com Mascarenhas (2007), é o conjunto de pressupostos e intervenções sobre as cidades que acolhem os grandes eventos olímpicos. Trata-se, pela natureza intrínseca do evento, de dotar as cidades de instalações muito específicas, que atendam às distintas modalidades, dentro dos padrões internacionais. Mas trata-se também de criar condições de alojamento para os milhares de atletas, pessoal de apoio e membros dos comitês olímpicos, bem como para a imprensa internacional. Além disso, quase sempre a cidade-sede requer expansão ou melhorias em sua infraestrutura geral (transportes, telecomunicações, malha viária etc.). Trata-se, portanto, de um amplo conjunto de intervenções.

2 | UM PASSADO/PRESENTE/FUTURO: A VILA MILITAR DE DEODORO, UM ESPAÇO CONCEBIDO PELO ESTADO.

A Vila Militar de Deodoro, situada na cidade do Rio de Janeiro, ocupa as áreas

dos bairros de Deodoro, Magalhães Bastos e Realengo, sendo constituída por cinquenta quartéis sob o comando direto da 1ª Divisão de Exército, somando um total de cinquenta e uma guarnições, e com um efetivo aproximado de 20 mil militares, entre oficiais e soldados (REVISTA CENTENÁRIO DA 1ª DIVISÃO DE EXÉRCITO E VILA MILITAR, 2008, p. 36-37). Localizada numa posição central do território do antigo Distrito Federal e no entroncamento de importantes ferrovias e rodovias a Vila Militar de Deodoro é um marco para o processo de modernização do Exército, que teve início em princípios do século XX. A Construção da Vila Militar foi conduzida pelo então Ministro da Guerra, Marechal Hermes da Fonseca, e está inserida no movimento de reorganização e modernização pelo qual vinha passando o Exército brasileiro (FERNANDES, 2006).

A Vila Militar surgiu como uma necessidade de se tornar um modelo a ser seguido na formação de soldados e oficiais do Exército. Ela veio a suprir uma necessidade da época que era a falta de locais adequados para a instrução, não havendo quartéis com as condições necessárias para uma instrução eficiente e sem as mínimas condições sanitárias; dessa maneira, a Vila deveria se tornar o padrão de excelência a ser seguido. A construção da Vila na área que hoje tomamos como a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, e se tornando, conseqüentemente um centro de poder na periferia, pode estar inserida na seguinte lógica explicitada por Capel (2005, p. 331):

“Essa localização é sempre decidida em função das necessidades de defesa e o controle da localidade, ou seja, com relação a acessibilidade das principais estradas para a cidade. Tendo em vista as preocupações com o domínio da cidade em caso de revolta [...]”

A construção da Vila Militar de Deodoro em inícios do século XX se justificou pelo fato de que era necessário ao país ter condições de adaptar o Exército às novas estratégias de batalha e ao uso de novos equipamentos utilizados principalmente na Europa. Portanto, podemos afirmar que as técnicas militares, neste primeiro momento, foram a força motriz na produção do espaço do bairro de Deodoro, sobre a importância da técnica na produção do espaço. Santos (2014 p.29) afirma que as “técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais com os quais o homem realiza sua vida produz e, ao mesmo tempo, cria espaço”. Mais do que isto, as construções ali presentes foram erguidas com a finalidade de um uso militar, com regras e usos próprios, criando um espaço com uma determinada característica que perdura até os dias de hoje, confirmando o que afirma Santos (2014, p.332):

“Os objetos que constituem o espaço geográfico (...) são intencionalmente concebidos para o exercício de certas finalidades, intencionalmente fabricados e intencionalmente localizados. A ordem espacial assim resultante é, também, intencional.”

Portanto, a localização da Vila Militar nas antigas fazendas de Sapopemba e Gericinó, assim como todo o espaço que foi ali produzido, revela uma intencionalidade, que foi guiada para o exercício de uma determinada atividade revelando toda uma

lógica estatal de controle e produção do espaço. É importante levar em consideração que o espaço para Santos (2014 p.63) “é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações” que não devem ser considerados de forma isolada, mas como um todo. Dessa forma, a Vila Militar vai além das formas representadas nos quartéis e escolas ali presentes.

Outro aspecto interessante quando se trata da Vila Militar está no âmbito da prática espacial. Ao realizar entrevistas com moradores do bairro de Deodoro, naquele momento, percebemos que há um consenso a respeito da sensação de segurança, frente ao símbolo que o complexo militar representa. Além disso, foi perceptível como as pessoas mudavam o seu comportamento ao passarem pelo perímetro da instalação militar demonstrando como a presença deste espaço controlado é marcante no cotidiano dos moradores do bairro de Deodoro. Este fato vai ao encontro do que afirma Corrêa (2007 p. 68-69) que define a prática espacial como sendo ações espacialmente localizadas que constituem ações individuais, não necessariamente sistemáticas e regulares, caracterizada por uma escala temporal limitada. Indo além das formas vistas ali, a presença da Vila Militar tem uma grande influência na forma como cada pessoa usa aquele espaço.

Portanto, observamos que no bairro de Deodoro, num primeiro momento, a lógica de produção do espaço foi voltada para um uso militar, com regras e usos de controle que inclusive influenciam a maneira como os moradores do bairro se relacionam com este espaço; se num primeiro momento observamos que existe uma sensação de segurança com a presença de um aparato militar, podemos observar também que este espaço também é voltado para uma forma de uso por vezes conflituosa e ameaçadora à vida. Entretanto, atualmente o bairro vem passando por transformações em decorrência da escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede para as Olimpíadas de 2016, que tem promovido mudanças nas relações de uso de seus moradores, assim como daqueles de seu entorno.

2.1 Um presente/futuro: novos sistemas técnicos e formas de apropriação do espaço de Deodoro

O bairro de Deodoro atualmente vem sofrendo inúmeras mudanças e transformações objetivando atender aos interesses de uma nova lógica de produção do espaço. O que observamos é que há um movimento no qual uma lógica de apropriação do espaço para o uso militar está convivendo com uma nova lógica de apropriação dirigida também pelo capital internacional. A produção do espaço que ocorre atualmente no bairro de Deodoro com a introdução de novos vetores tecnológicos, como o BRT e as arenas olímpicas, está intimamente relacionada à submissão do valor de uso ao valor de troca:

“[No](...) capitalismo, essa produção adquire contornos e conteúdos diferenciados dos momentos históricos anteriores, expande-se territorial e socialmente (...)”

incorporando as atividades do homem, redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital. Nesse contexto, o próprio espaço assume a condição de mercadoria como todos os produtos dessa sociedade. A produção espaço se insere, assim, na lógica da produção capitalista que transforma todo o produto dessa produção em mercadoria. A lógica do capital fez com que o uso (...) fosse redefinido pelo valor de troca e, com isso, passasse a determinar os contornos e sentidos da apropriação do espaço, pelos membros da sociedade.” (CARLOS, 2011 p. 64).

Além dessa mercadificação do espaço, dentro do atual modelo de produção capitalista existe também a crescente necessidade de se modernizar as redes viárias, cujo objetivo é facilitar a circulação de capitais e pessoas pela cidade. Nesse contexto, a construção das novas vias expressas na cidade do Rio de Janeiro, mais precisamente da Transbrasil e da Transolímpica que se interligam no bairro de Deodoro juntamente com a Supervia, atendem a demanda de um determinado grupo social constituído fundamentalmente pelos bairros adjacentes e Baixada Fluminense. Este fato deixa claro ao se analisar o trajeto das vias expressas na cidade, e a ordem de prioridade que foi tomada para a execução de suas obras pela prefeitura do Rio de Janeiro. Atualmente, os corredores expressos Transoeste e Transcarioca estão concluídos e o Transolímpico, cujo trajeto ligará o bairro de Deodoro com a Barra da Tijuca através de sua ligação com os BRTs Transoeste no Recreio dos Bandeirantes, e do Transcarioca no bairro de Curicica, está com as obras bem adiantadas, valendo destacar que os dois pontos citados (os bairros de Deodoro e da Barra da Tijuca) serão importantes polos esportivos dos Jogos Olímpicos e Paraolímpico de 2016, evidenciando que as diretrizes do COI (Comitê Olímpico Internacional) se sobrepujaram aos interesses da população, pois a Transbrasil, que ligará o bairro de Deodoro, através da Avenida Brasil, até ao aeroporto Santos Dumont, na área central da cidade, apenas recentemente teve suas obras iniciadas e muito dificilmente estará pronta a tempo para os eventos esportivos.

As obras podem vir a beneficiar a população da cidade do Rio de Janeiro, e servir como legado olímpico. Entretanto, intervenções dessa magnitude, podem fazer com que o preço do solo urbano de Deodoro e adjacências se elevem ocasionando uma modificação nas formas de apropriação do espaço e das relações sociais que nele se estabelecem. Além disso, é importante observar que a desigualdade com relação à concretização das obras de determinadas vias expressas, em detrimento de outras, remete à ideia de desenvolvimento geográfico desigual, trabalhada por Harvey (2006, p.144), quando afirma que:

“nossa tarefa é elaborar uma teoria geral das relações espaciais e do desenvolvimento geográfico sob o capitalismo, que possa, entre outras coisas, explicar a importância e a evolução das funções do Estado (locais, regionais, nacionais e supranacionais), do desenvolvimento geográfico desigual, das desigualdades inter-regionais, do imperialismo, do progresso e das formas de urbanização etc. Apenas desse modo podemos entender como as configurações territoriais e as alianças de classes são formadas e reformadas; como os territórios perdem ou ganham poder econômico, político e militar; quais são os limites externos à autonomia interna do Estado, depois de constituído, pode, em si, tornar-se uma barreira para a acumulação livre

de capital ou um centro estratégico em que pode ser travada a luta de classes ou as lutas interimperialistas.”

Complementando o pensamento de Harvey, Carlos (2011 p. 76-77) afirma que:

“O Estado, através da política urbana, reorganiza as relações sociais e de produção. A socialização da sociedade, que tem por essência a urbanização, revela-se na planificação racional do espaço, na organização do território, no processo de industrialização global. Assim, o Estado desenvolve estratégias que orientam e asseguram a reprodução, ao passo que, enquanto instrumento político, sua intervenção aprofunda as desigualdades como decorrência da orientação do orçamento, dos investimentos realizados no espaço (...)”

A circulação assume um importante papel na produção do espaço. A “distância espacial” fica reduzida ao tempo. A regularidade e a confiabilidade dos fluxos possuem importância vital para o sistema funcionar (HARVEY, 2013 p. 482). Não é coincidência que as propagandas oficiais enfatizem o ganho de tempo de deslocamento, de um bairro ao outro, como uma das principais vantagens dos corredores expressos construídos na cidade.

“(...) o capitalismo procura superar as barreiras espaciais mediante a criação de infraestruturas físicas que são imóveis no espaço e extremamente vulneráveis à desvalorização específica do lugar. Rodovias, ferrovias, canais, aeroportos etc. Não podem ser movidos sem que o valor neles incorporado seja perdido. Por isso, o valor tem de ser imobilizado na terra em um grau crescente, para conseguir integração espacial e eliminar as barreiras espaciais à circulação do capital.” (HARVEY, 2013 p. 485).

Dessa forma, as transformações espaciais que estão ocorrendo no bairro de Deodoro por conta dos Jogos Olímpicos de 2016 contribuem para a produção de um espaço com os “padrões de modernização” realizados ao redor do mundo. Tais “padrões de produção” do espaço são moldados sob a lógica capitalista de produção, “que para viabilizar a acumulação cada vez maior de capital, precisa padronizar as cidades ao redor do mundo para que haja a produção, circulação, distribuição e consumo eficientes e sem margem de prejuízos” (DAMETTO, 2013 p. 7). Ou seja, é necessário para que o capital se reproduza que o espaço produzido seja padronizado de forma a maximizar os ganhos.

É assim que percebemos as transformações decorrentes desses investimentos, isto é, a produção de novos espaços, novas valorizações a partir do valor agregado que tanto os BRT's como os capitais investidos no bairro de Deodoro. Podemos observar também que a acumulação do capital desempenha um papel que não se restringe a apenas a reformulação de lugares, mas também na construção de novos lugares de modo a alimentar a demanda sempre crescente de capital, por meios de produção e de mercado dos grandes centros (HARVEY, 2010 p. 157).

3 | PARA FINS DE CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, pode-se observar que o espaço em Deodoro, e nos bairros

adjacentes estão sendo sofrendo modificações por conta das obras de melhoramentos para a realização dos jogos olímpicos de 2016. Existem no bairro duas formas distintas de produção e concepção do espaço, uma representada nas formas e nos significados da Vila Militar e outra que representa a intervenção das forças políticas para a realização das Olimpíadas no ano que vem. Percebe-se que as transformações espaciais que estão ocorrendo em Deodoro e nos bairros adjacentes por conta da intervenção do Estado e de empreiteiras privadas, em prol da modernização do espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro como um todo, demonstra o alinhamento das políticas públicas e mais especificamente do planejamento estratégico realizado na cidade, com os padrões de modernização e produção do espaço de cidades realizado ao redor do mundo. Estes padrões de produção do espaço são moldados sob a lógica capitalista, no qual para viabilizar a acumulação cada vez maior de capital, torna-se necessária a padronização das cidades ao redor do mundo para que haja a produção, circulação, distribuição e consumo eficientes e sem prejuízos.

É importante ressaltar que qualquer trabalho de pesquisa acerca da análise de um processo espacial não pode nunca ser finalizado, pois os processos que levam ao movimento de transformação espacial não cessam nunca, pois são processos sociais materializados no espaço geográfico e materializados na vida das pessoas. Conforme nos diz Santos (2004 p. 187), o espaço jamais será um produto terminado, nem fixado e nem congelado para sempre. O espaço está em permanente construção, à medida que é produto das relações sociais que nele se estabelecem e que por sua vez são dinâmicas e constantemente renovadas e transformadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Esporte. **Caderno de Legados Urbano e Ambiental**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2009.

CAPEL, H. **La morfología de las ciudades. Vol. II. Aedes facere. Técnica, cultura y clase social en la construcción de edificios**. Barcelona: Ediciones del Serbal (Colección "La Estrella Polar", nº 47), 2005.

CARLOS, A. F. A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. **A produção do espaço urbano – Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2013.

CORRÊA, R. L. Diferenciação sócio-espacial, escalas e práticas espaciais. **Revista Cidades**, São Paulo: UNESP, v.4, n.6, 2007 p. 62-72.

DAMETTO, M. **As Transformações espaciais da cidade do Rio de Janeiro a partir dos investimentos em infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016**. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2013/relatorios_pdf/ccs/GEO/GEO-Marcela%20Virginio%20Dametto.pdf> Acesso em 19 jan 2015.

FERNANDES, N N. Os militares e o espaço urbano do Rio de Janeiro: Um programa de pesquisa em geografia urbana e geopolítica. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Scripta Nova**,

Barcelona: Universidad de Barcelona, n. 218. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-27.htm>>. Acesso: em 10 de jan. 2015.

FERREIRA, A. **A cidade no século XXI: Segregação e banalização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

GONÇALVES, R. S. **Cidade espetáculo e grandes eventos no Rio de Janeiro em uma perspectiva histórica**. In: XIII Simpósio de Nacional de Geografia Urbana. Anais... Rio de Janeiro: UERJ. Disponível em: www.simpurb2013.com.br. Acesso em: 10 de abr. 2015.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: AnnaBlume, 2ª ed. 2006.

_____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O enigma do capital e as Crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Grupo “As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea” do Núcleo de Geografia Urbana da UFMG (do original: *La proction de l’espace*. 4ª éd. Páris: Editions Anthropos, 2000). Primeira versão: início – fev. 2006.

MASCARENHAS, G. Mega-eventos esportivos, desenvolvimento urbano e cidadania: uma análise da gestão da cidade do Rio de Janeiro por ocasião dos Jogos Pan-americanos - 2007. **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (13). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24513.htm>> . Acesso em 01 jun. de 2015

REVISTA CENTENÁRIO DA 1ª DIVISÃO DE EXÉRCITO E VILA MILITAR, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2008. 53 p. Edição comemorativa do centenário da Vila Militar e da 1ª Divisão de Exército.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: EdUSP. 4ª ed. 8ª reimpressão, 2014.

_____. **Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: EdUSP. 6ª ed., 2004

CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO: POR UMA “GEOGRAFIA DA DEFICIÊNCIA”

Anna Paula Lombardi

Doutora em Geografia - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Docente do Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais -CESCAGE

Cicilian Luiza Löwen Sahr

Doutora em Geografia Humana – Universitatat Tubing (Eberhard – Karls). Docente pelos Programas de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Ponta Grossa e da Universidade Federal do Paraná.

RESUMO: O reconhecimento das diferenças e, conseqüentemente, das especificidades das Pessoas com Deficiência (PcD) no Brasil representa hoje um grande desafio no sentido de propiciar uma equiparação de oportunidades para todos. Busca-se compreender como a configuração dos espaços cotidianos das PcD podem contribuir para a efetivação de um planejamento urbano inclusivo. Trata-se de uma contribuição para a construção de uma Geografia da Deficiência no Brasil. O recorte espacial da pesquisa é a cidade paranaense de Ponta Grossa. Utiliza-se como ferramenta entrevistas em profundidade qualitativa primária com fotoprovocação e ou elicitación (*Photographic Elicitation Interviewing - PEI*). Entende-se que para se alcançar um espaço urbano inclusivo torna-se necessário um esforço programado tanto das PcD, como do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Pessoas com Deficiência; Geografia da Deficiência; Espaços cotidianos; Planejamento Urbano Inclusivo, Ponta Grossa-PR.

ABSTRACT: The respect for difference and, consequently, for the specific conditions of disabled persons are a constant challenge in Brazil, supposing that equal opportunities have to be guaranteed for all. This research focuses on the comprehension of how the configuration of everyday spaces of disabled persons can contribute to implement inclusive urban planning. It can be understood as a contribution to the development of a “Geography of Disabilities” in Brazil. Spatially, the research is focused on the Paraná city of Ponta Grossa and uses qualitative in-depth interviews, including Photographic Elicitation Interviewing (PEI). To achieve an inclusive urban space, a joint effort is needed from both disabled persons and the state.

KEY-WORDS: Disabled persons, Geography of disabilities, Everyday spaces, inclusive urban planning, Ponta Grossa-PR.

INTRODUÇÃO

Os geógrafos britânicos, americanos, canadenses e australianos destacam-se na produção científica sobre as Pessoas com

Deficiência (PcD). Os estudos das PcD no âmbito da geografia anglofônica começaram entre britânicos e norte-americanos, caracterizando uma primeira onda entre 1980 a 1993. A segunda onda, que se apresenta logo após 1993, amplia sua abrangência, tendo produção também de geógrafos canadenses e australianos (CHOUINARD, HALL E WILTON, 2010).

A ciência geográfica brasileira possui uma completa ausência de produção de conhecimento em relação às PcD e seus espaços cotidianos. Também os estudos acerca de um planejamento urbano inclusivo para PcD são poucos e recentes, embora venham ganhando visibilidade. Não se pode, entretanto, desconsiderar este segmento na estruturação socioespacial brasileira. Neste sentido, esta pesquisa busca preencher tal lacuna acadêmica.

O termo Pessoas com Deficiência (PcD) foi aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006. No Brasil o termo foi instituído pelo Decreto-Legislativo n. 186 de 09 de julho de 2008 e pelo Decreto de Promulgação n. 6949, de 25 de agosto de 2009. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011).

A pesquisa se estrutura a partir da seguinte problemática: De que forma a compreensão da dinâmica de configuração dos espaços cotidianos das PcD pode contribuir para a efetivação de um planejamento urbano inclusivo? O recorte espacial da pesquisa é a cidade paranaense de Ponta Grossa, tendo como foco o estudo sobre os espaços cotidianos das PcD física neuromotora. O objetivo do artigo é identificar os entraves em termos de acessibilidade e inclusão socioespacial vivenciados nos espaços cotidianos pelas PcD física neuromotora em Ponta Grossa-PR.

A pesquisa tem suporte em coleta direta de dados junto aos “sujeitos”, dando voz as PcD, trata-se de entrevistas gravadas e transcritas para a melhor compreensão dos fatos. Para tanto se utiliza como ferramenta entrevistas em profundidade qualitativa primária com fotoprovação e ou elicitación (*Photographic Elicitation Interviewing - PEI*). Trata-se de uma metodologia qualitativa na qual os pesquisadores introduzem fotografias em contexto de entrevistas. As fotografias utilizadas podem se originar tanto do entrevistado, que é o caso desta pesquisa, como do pesquisador. Os pesquisadores podem usar fotografias como uma ferramenta para expandir as perguntas e, simultaneamente, os participantes podem utilizar fotografias para fornecer uma maneira única de se comunicar pelas dimensões de suas vidas. (IBÁÑEZ, 2004).

Entende-se que para se alcançar um espaço urbano com características de inclusão torna-se necessário um esforço programado tanto das PcD para suas próprias questões, como do Estado para que venha a ser capaz de concretizar as mudanças necessárias. Neste sentido, cabe a ciência geográfica a produção de conhecimento sobre os “Espaços de Deficiência”.

O artigo se estrutura em dois momentos. Inicialmente se apresenta os estudos da Geografia da Deficiência. Em um segundo momento traz-se reflexões sobre o planejamento urbano inclusivo na área central em Ponta Grossa-PR.

A “GEOGRAFIA DA DEFICIÊNCIA” COMO ÁREA DE PESQUISA EMERGENTE

As PcD em seu contexto histórico têm sido ignoradas, escondidas e estigmatizadas, marcando saberes propagados derivados de uma cultura de invisibilidade. As PcD tiveram que lutar contra séculos de suposições tendenciosas, estereótipos nocivos e medos irracionais. A estigmatização estabelecida por normas distinguiu grupos e resultou na marginalização social e econômica de gerações de PcD. Na contemporaneidade, a realidade das PcD é de uma maioria que ainda vive em um estado grave de empobrecimento.

No Brasil, poucos são os geógrafos que colaboraram para dar visibilidade às PcD. Compreender a dinâmica do espaço cotidiano desse grupo possibilita mostrar as perspectivas reais de vida que enfrentam. Desta forma, as pesquisas e estudos devem ter como prioridade apontar propostas que possibilite melhores condições de vida a estas pessoas, e também a redução das desigualdades de oportunidades. A intenção de estudar as PcD no âmbito da Geografia é a de ter uma leitura crítica das percepções e transformações humanas sobre o espaço.

Segundo Martins et al (2012), em países como os Estados Unidos e o Reino Unido, este retrato foi alterado ao longo das últimas décadas, tendo início nos anos 1970, por meio dos movimentos sociais de PcD. A luta política das PcD “foi acompanhada pela emergência na academia dos estudos da deficiência *Disability Studies*” (p. 46), uma área de investigação em ascensão com o compromisso político de denúncia da opressão social vividas por essas pessoas e na aspiração de uma sociedade mais inclusiva.

Em termos gerais, Ferguson e Nusbaum (2012) esclarecem que o campo acadêmico dos *Disability Studies* tem se expandido, tornando-se comum em quase todas as áreas de investigação que envolve o estudo e as questões mais diversas que afetam diretamente as PcD no âmbito social, cultural, político e econômico. As pesquisas que emergem desta nova tendência, ainda em evolução, tem como interesse principal melhorar as condições de vida dos indivíduos que possuem alguma deficiência. Assim, os estudos sobre a deficiência se retratam inicialmente como um estudo interdisciplinar, tendo a contribuição de diversas áreas do conhecimento, entre elas a Ciência Geográfica com os estudos da *Disability Geography*.

Portanto, os *Disability Studies* vieram como contrapartida ao modelo médico da deficiência e ao modelo social da deficiência, que eram estudos predominantes e que consideravam as PcD como *Ableism*, que significa discriminação contra uma PcD. Segundo Barnes (2012), para estes modelos a deficiência era compreendida exclusivamente como um problema biológico da pessoa, ou seja, uma tragédia pessoal na cultura ocidental. Num primeiro momento, os estudos da *Disability Geography* sofreram influências desses dois tipos de abordagem em sua primeira onda de estudos, indo na direção inversa ao dos *Disability Studies* desenvolvidos por acadêmicos com deficiência e também por alguns sem deficiência.

Segundo Chouinard, Hall e Wilton (2010) a primeira onda dos estudos da *Disability Geography* ocorreu entre 1980 a 1993. Os geógrafos britânicos e norte-americanos deram início ao desenvolvimento do Geografia da Deficiência. Apesar da prevalência da deficiência e da expressão espacial da exclusão social e discriminação vivenciada pelas PcD, nestes estudos não foi possível analisar a estrutura subjacente e a produção institucional das barreiras que as PcD enfrentavam. Os hospitais e asilos eram os ambientes comunitários ao qual se reportavam os estudos, expondo a falta de suporte para PcD com problemas de saúde mental nas áreas urbanas. Nestes estudos existe uma forte captação da “diferença” experimentada pelos próprios grupos de PcD. Nos espaços das cidades apontava-se a nítida precariedade de infraestrutura e de habitação, tendo como consequência a discriminação e exclusão socioespacial deste segmento social.

Assim, este primeiro momento de estudos da Geografia da Deficiência, conforme apontam Chouinard, Hall e Wilton (2010), esteve centrado em uma concepção individualista da deficiência, e não havia preocupação com as causas socioespaciais produzidas pela ampla exclusão. É importante destacar que foram alcançadas percepções espaciais claras, e, sobretudo se constatou as condições de PcD como incapacitadas as *ableism*. Os aspectos socioculturais contribuíram para trazer à tona as constatações incorporadas na discriminação de uma sociedade conservadora e nos serviços de assistência social. As percepções foram altamente significativas para os estudos posteriores sobre a deficiência.

Estes novos estudos críticos ou interpretativos começaram a surgir nas páginas da revista *Transactions of the Institute of British Geographers*. Embora, as pesquisas se mantivessem na mesma direção, estudos voltados à exclusão e discriminação sofrida pelas PcD em espaços públicos e privados, bem como, a valorização da relação entre deficiência e espaço tornaram-se mais sutis e complexos. (CHOUINARD, HALL E WILTON, 2010).

A Geografia da Deficiência, na segunda onda de estudos, além de britânicos e norte-americanos, incluiu ainda canadenses e australianos. Nesses estudos, teve-se primeiramente uma ampliação do significado “deficiência”, o que possibilitou englobar outros conhecimentos. Em segundo lugar, cresceu a preocupação com as experiências corporificadas da deficiência e das doenças crônicas. Em terceiro lugar, incluíram-se as possibilidades e desafios do aumento da interação entre pessoas e tecnologia com deficiência. Por fim, apareceu o interesse na formação de agendas políticas sobre o “espaço” das PcD na sociedade contemporânea. (CHOUINARD, HALL E WILTON, 2010).

A *Disability Geography* se tornou um tema central de discussões e destaca-se os seguintes geógrafos: Ruth Buther, Hester Parr, Brendan Gleeson, Dan Jacobson, Vera Chouinard, Robert Wilton e uma ênfase especial a Rob Imrie, que vem realizando estudos sobre o planejamento urbano e acesso das PcD no espaço urbano, numa perspectiva de equidade e justiça social.

No Brasil os estudos sobre a deficiência no âmbito da ciência geográfica apresentam-se como um subcampo negligenciado de investigação, constituindo-se de ausências e/ou silêncios. Estes podem ser constatados através de levantamento no banco de Teses e Dissertações da Capes. Tendo como recorte temporal de 2010 até o momento, do total de 498 trabalhos encontrados entre Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado com o termo “Pessoas com Deficiência”, apenas 2 são da área específica da Geografia. Trata-se de duas Dissertações de Mestrado. Uma se refere à formação continuada de professores de geografia na perspectiva de inclusão de estudantes com baixa visão e cegos em Uberlândia/MG (ALMEIDA, 2011). E a outra é a minha Dissertação de Mestrado que teve como finalidade estudar a inclusão socioespacial de PcD no Programa Federal de Habitação “Minha Casa Minha Vida” através do conceito de “espaço de morar” (LOMBARDI, 2013).

Assim, se buscará suprir parcialmente esta lacuna a partir do desenvolvimento do presente artigo, no qual, o entendimento dos espaços cotidianos das PcD torna-se a base fundamental para o desenvolvimento de um planejamento urbano inclusivo.

O PLANEJAMENTO URBANO E O COTIDIANO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

No Brasil, apenas nos últimos anos as PcD começam a ter visibilidade na sociedade. Esse grupo vem se mobilizando e reivindica o direito da inclusão nos mais diversos espaços e o reconhecimento da diversidade humana. Para Barreto (2008), vive-se um momento em que se começa a sentir as consequências de uma cultura que tem dificuldade em aceitar a deficiência e na qual se tem ausência de visão de futuro, com reflexos evidentes na falta de acessibilidade nas cidades.

Para a efetivação de mudanças que levem as PcD a prosperarem e terem melhor qualidade de vida, torna-se necessário gestores com capacidade para realizar planejamentos urbanos que possibilitem a inclusão de grupos colocados à margem da sociedade. Kapp (2012) aponta os espaços cotidianos como a escala ideal para o exercício da cidadania das PcD:

Os espaços cotidianos seriam assim, a menor escala de um exercício concreto do direito à cidade entendido como direito coletivo de transformá-la”. O dilema dessa perspectiva, é a abrangência de uma “menor escala” envolvendo uma coletividade, neste caso as PcD, e sua articulação com as demais. Desse modo, “a autonomia na sua produção implica que grupos locais e microlocais determinem seus processos e desenvolvam-nos ao longo do tempo. (KAPP, 2012, p.469).

Heller (1982) esclarece que a vida cotidiana aparece como uma preocupação filosófica. A vida dos sujeitos é vivida na totalidade, sendo determinada pelas condições de vida a serem seguidas, inteiramente e em todos os aspectos, colocando em agitações as habilidades, capacidades, sentimentos e projetos para estimular a vida por inteiro. Assim, as PcD podem ser consideradas relativamente livres e autônomas para estabelecer seus espaços cotidianos e contribuir na busca de melhores condições de vida na saúde, educação, transporte, segurança, moradias, trabalho, comércios,

saneamento básico, infraestrutura, lazer, entre outros.

Definindo-se o sujeito e seus espaços cotidianos como centrais no processo de transformação, é possível se buscar um planejamento inclusivo. As PcD, a partir de suas vivências, concentram informações reais para alimentar as gestões. Desse modo, é necessário estudar soluções relacionadas à falta de instalações adequadas e que sejam capazes de transformar - de forma eficiente - um espaço de exclusão em um espaço totalmente adaptado.

Considerando tais argumentações, apresenta-se na sequência reflexões a partir do espaço cotidiano de PcD da cidade de Ponta Grossa, buscando apontar potencialidades de um planejamento inclusivo. A cidade de Ponta Grossa se localiza na região Centro Sul do estado do Paraná. Segundo o IBGE, em 2010 a cidade possuía um total de 311.611 habitantes e desses 21%, ou seja, 65.081 mil pessoas com pelo menos uma deficiência, seja física neuromotora, auditiva, visual e intelectual/mental. Ponta Grossa é, portanto, uma cidade que tem um número expressivo de PcD e para estas, logo, as dificuldades existem não somente pelo falta de acessibilidade no espaço físico, mas, principalmente, nas próprias relações sociais de uns com os outros.

Para se dar voz as PcD, “sujeitos” dessa pesquisa, utilizou-se como ferramenta entrevistas em profundidade qualitativa primária com fotoprovação e ou elicitación (*Photographic Elicitation Interviewing - PEI*). Quanto à escolha da técnica PEI, está serve para se obter dados primários que foram fornecidos pelos participantes da pesquisa, que terão a função de tirar fotos de diferentes locais (espaços cotidianos) em que atuam. É uma técnica que ajuda as PcD a transferir as suas experiências e vivências diárias sem se sentir pressionado para descrever as suas histórias e situações íntimas. (LOPEZ NORES, 2014). Neste ensaio, participaram duas PcD física neuromotora do gênero feminino com idades entre 35 e 48 anos. Ambas participantes são solteiras, não tem filhos, nasceram com deficiência (deficiência moderada, paraplegia), e utilizam cadeiras de rodas para se locomover. (Quadro 1).

Dados de identificação	PcD 1	PcD 2
Escolaridade	Ensino superior incompleto	Fundamental 1° ao 5° ano
Profissão	Recebe benefício	Vendedora autônoma
Tipo de Moradia	Associação	Familiar
Adaptações na Moradia	Sim	Sim
Bairro da Moradia	Jardim Carvalho	Uvaranas
Tempo de residência no Bairro	13 anos	28 anos

Quadro 1- Dados de identificação das PcD física neuromotora participantes da pesquisa

Fonte: Lombardi (2015).

Para se atingir o objetivo desta pesquisa utilizou-se como análise o modo de interação interpretativo. Este modo de interação está relacionado à percepção das PcD em relação a sua interação com o espaço urbano e a sua vivência no mesmo a

partir da sua casa, bairro e cidade. (LOPEZ NORES, 2012).

As PcD física neuromotora que participaram desta pesquisa possuem pouca mobilidade fruto da falta de acessibilidade em Ponta Grossa. Como vivem em espaços adaptados internamente, possuem mais acessibilidade dentro de suas casas do que fora dela. Para este artigo, a análise se restringe a acessibilidade para com a área central da cidade, pois é nesta que se concentra a maioria dos espaços comerciais e de serviços, e é também nela que tais espaços são mais frequentados pelas PcD física neuromotora em seu cotidiano.

Em relação ao deslocamento do bairro para o centro da cidade, os meios de transporte utilizados pelas PcD participantes da pesquisa são o Transporte Público Coletivo e o Transporte Especial. (Fotos 1 e 2). O TE foi criado com o Decreto Lei n. 1461/07. Tem como finalidade atender a demanda específica das PcD que utilizam a cadeira de rodas. O transporte começou a funcionar com 4 peruas VW Kombi, atualmente possui 5 carros para transportar PcD física neuromotora.



Fotos 1 e 2 – PcD física neuromotora usuárias do Transporte Coletivo Público e Transporte Especial em Ponta Grossa-PR

Fonte: Lombardi (2015).

As dificuldades das PcD em relação ao transporte são diversas, destacando-se a precariedade e a falta de segurança (Quadro 2). Todavia, o fator que mais contribui nas dificuldades é a falta de treinamento dos que conduzem o transporte no tratamento diferenciado para com a PCD.

PcD 1	PcD 2
<p>O Transporte Especial é adaptado, o carro especial do PROAMOR. Já ônibus público nem sempre é, aqui é complicado. Tinha épocas que o motorista já falou mal, o ônibus não parava. A rampa do ônibus vive estragada, não tem manutenção, mas, o pior é o motorista. Às vezes estão atrasados e nem param para a gente e quando param ficam reclamando. Já aconteceu de várias situações ruins. Quando o ônibus não é adaptado ou está com a rampa estragada, a pessoa que me acompanha tem que me pegar e erguer, pegar no colo igual criança e daí colocar no banco lá dentro. Eu estudava, mas, parei com os estudos. O principal motivo foi por falta de transporte. As pessoas acham que a PcD não precisa estudar, até mesmo o próprio pessoal da família. Por ganhar o benefício do governo sempre questionaram a questão de estudar, mas, a falta de transporte foi o principal motivo de largar a faculdade. Os dias que conseguia ir a faculdade ia com o TE.</p>	<p>Eu saio e uso o transporte especial e o ônibus da VCG [Viação Campos Gerais] brigando sempre com os motoristas e cobradores que não tem paciência. Não tem cinto de segurança, como eu sempre digo fazem cinto para a cadeira, mas, não fazem para o usuário da cadeira daí se cair o usuário e bater à cabeça quem vai reparar o dano. O carro especial TE que é adaptado vem até a minha casa. A gente tem que ligar com antecedência, um dia antes e dizer aonde vai, este transporte vem buscar e trazer em casa. Mas, nem sempre é o horário que a gente marca (risos), mas volta buscar. Isto é um dos problemas, tem poucos carros e daí é complicado. A minha briga maior em relação ao transporte também que é precário, não tem segurança nenhuma. Se a gente tem um transporte desse, é para ter uma vida independente de uma certa forma, mas, não é isso que acontece. A gente tem que ir com uma outra pessoa junto, a demanda da procura do táxi é muito grande, apesar que muita gente nem sabe que o táxi existe. Apesar de estar muito tempo funcionando, eu conheço pessoas que até fazem fisioterapia comigo e nem sabe que o táxi existe.</p>

Quadro 2 – Grau de satisfação das PcD física neuromotora com o Transporte Coletivo Público e o Transporte Especial.

Fonte: Lombardi (2015).

Observa-se, portanto, que os problemas de acessibilidade aos espaços da cidade, até mesmo de sua área central que dispõem de melhor infraestrutura que o restante da cidade, representam a primeira barreira a ser enfrentada pelas PcD para que não fiquem exclusas a seus espaços de moradia. Neste contexto, cabe analisar os espaços de topofobia elencados pelas PcD em relação a área central do espaço urbano de Ponta Grossa (Quadro 3). Entre os espaços mencionados destacam-se as calçadas para pedestre sem adaptações e em condições precárias, os estabelecimentos comerciais sem adaptações e sem pessoal treinado para o atendimento, e a população em geral que se constrange e/ou falta com o respeito. Por outro lado, apesar da desesperança, vigora também um sentimento de luta para vencer tais atrocidades.

PcD 1	PcD 2
Espaços que menos gosta e/ou se identifica	
A gente tem que disputar lugar muitas vezes com os carros, porque as calçadas tem poste, tem buraco, não dá para a gente passar. Tem que sair da calçada e ir lá na rua disputar espaço com o carro para pode sair do lugar. Eu já cai na rua, na frente do terminal porque tinha um buraco na calçada. Eu também não gosto de ir na lanchonete do centro. É uma lanchonete que não me sinto a vontade, tem que ficar pedindo licença para as pessoas, é bem estreito e a pessoa que me acompanha tem que ficar erguendo a cadeira.	Além das barreiras físicas que está em todas partes, nas lojas, em diversos estabelecimentos, é o tratamento dos atendentes que vamos encontrando por aí, é o tratamento ruim das próprias pessoas e às vezes, um atendente de um lugar que atenda uma PcD precisa se especializar. Eu já encontrei muitas vezes atendentes que simplesmente me ignoraram mesmo eu indo comprar falam somente com minha irmã. Uma vez uma atendente que chegou no meu lado e falou para mim: nossa você fala. Então é isso, fica difícil, mas um dia vai mudar isso aí, não sei quando mais vai. O que depende de mim enquanto estiver aqui, vou fazer de tudo para fazer a diferença.
Relações e situações de constrangimento nos lugares que costuma frequentar	
Há lugares que já fui barrada porque não tinha acesso e falavam assim: por que não deixa ela lá fora. Era uma lanchonete, e faz um tempo já. Eu estava com uma acompanhante que falou: como que eu vou comer e deixar ela aqui fora esperando. E daí a pessoa ainda falou “depois ela come”. Só porque é deficiente não come, daí o pessoal falava assim: “não tem acesso aqui, vão para outro lugar” e pegamos e fomos para outro lugar, mas tudo bem, faz parte e a gente foi comer em outro lugar.	Teve um lugar que foi uma coisa que me revoltou bastante e isso eu não vou esquecer, vou morrer lembrando. Em uma determinada lanchonete pediram para eu comer no banheiro por que era grande e adaptado. É uma pizzaria que tem no Calçadão. Nós entramos e tem um degrau, mas consegui entrar e quando fomos chegar na mesa o formato da mesa deles não dava certo com a minha cadeira. Ficou uns 30 cm longe da mesa, não dava certo a distância e nem a altura da mesa. Não consegui comer, pois não tinha apoio e falei ao gerente que talvez futuramente ele podia fazer umas adaptações para as pessoas que utilizam cadeiras. Ele me respondeu falando que era complicado e como que ele ia fazer uma mesa para deficiente cadeirante, que cadeirante era de vez em quando que aparecia e ele não podia proibir os outros clientes de sentar na mesa, porque se chegasse cadeirante ele não ia tirar os clientes dele para colocar o cadeirante. Em seguida ele disse, mas, se você quiser saber o meu banheiro é adaptado, você quer ver.
Momentos de tristezas em sua cidade	
Quando eu vou num lugar que não tem muito acessibilidade. Que nem na lanchonete, lá eu me senti mal.	O que me deixa muito triste é ter que estar brigando para conseguir umas coisas tão simples para a gente que é usuário de cadeira, desde transportes, atendimentos e acessibilidade. Não existe respeito.

Quadro 3 – Relatos negativos das PcD física neuromotora sobre os espaços cotidianos na área central em Ponta Grossa-PR.

Fonte: Lombardi (2015).

Entretanto, as PcD apresentaram também os lugares que gostam de frequentar e que se identificam na área central da cidade e relatam alguns momentos de felicidade vivenciados nesses lugares (Quadro 4). O principal Shopping da cidade é considerado o espaço de maior identificação, seguido do comércio e igreja, mesmo assim, obstáculos como degraus e corredores estreitos são apontados. A participação em festas e shows populares representam momentos de destaque no cotidiano das PcD.

PcD 1	PcD 2
Espaço que mais gosta e/ou se identifica	
Shopping Palladium	Shopping Palladium
Espaços frequentados e sua acessibilidade	
O Shopping, as lanchonetes e na Igreja. No Shopping tem tudo, tem a praça de alimentação, tem gente, gente diferente, gente nova. Mas, não são todos os lugares que tem acessibilidade no shopping, aí depende do lugar, porque se eu ir nas Americanas não tem. A gente tem que entrar tirando uma prateleira do lugar, colocando ali pondo mais ali, tirando caixa do lugar, se não, não tem passagem. Os corredores também são estreitos, tenho dificuldade para se deslocar com a cadeira.	O shopping, cabeleireiro, comércios, lanchonetes, lojas, farmácias ... Eu vou, a gente vai, eu, meu pai e minha irmã. Não há acessibilidade em todos os lugares que vou, mas, sempre a gente vai. A minha família coloca a cara a tapa e vão me empurrando e entrando nos lugares sem acessibilidade. Sempre tem obstáculos, principalmente no calçadão. Você vai andar ali e não tem, apenas tem uma única loja que tem rampa se eu quiser ir sozinha na loja que tem rampa eu entro, mas outras que tem lá não tem. Sempre tem pelo menos um degrau de 5 cm, os empecilhos estão em todas as lojas, não tem uma que não tenha, sendo loja e restaurante é tudo.
Momentos de felicidades em sua cidade	
No shopping, lá damos muitas risadas, eu sempre vou com pessoas próximas, sempre vou acompanhada.	Já tive alguns, na München Fest*, nossa eu era festeira da München, e eu ia à Praça Ambiental muito, ver shows.

Quadro 4 – Relatos positivos das PcD física neuromotora sobre os espaços cotidianos na área central em Ponta Grossa-PR.

Nota: * München Fest – Festa Nacional do chope escuro.

Fonte: Lombardi (2015).

Acessibilidade significa, no discurso do Estado, permitir que a PcD ou com mobilidade reduzida participe de atividades que incluem serviços, lazer, educação, saúde, participação no mercado de trabalho, entre outros. Para tanto, é necessária infraestrutura adequada no espaço urbano, das habitações e dos veículos públicos. (PLANALTO, 2011). Assim, a acessibilidade deve ser ampliada para as diversas áreas de atuação das PcD, ou seja, nos seus espaços cotidianos, com a finalidade de ampará-las e incluí-las cada vez mais na vida social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos espaços cotidianos das PcD física neuromotora possibilitou apresentar as diversas desigualdades vivenciadas pelas mesmas na área central de Ponta Grossa-PR. Assim, o estudo dos espaços cotidianos constitui-se em ferramenta para efetivar mudanças positivas tanto social quanto espacial às PcD. Logo, os geógrafos devem empreender mais visibilidade a temas da Geografia da Deficiência. O papel da ciência geográfica é buscar entender a relação entre espaço e sociedade, principalmente de grupos marginalizados socioespacialmente, como é o caso das PcD.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. C. S. de. **Entre a escola e a sociedade: bases para a formação continuada de Professores de Geografia na perspectiva da inclusão escolar com estudantes de baixa visão e cegos.** 2011. 144 f. Dissertação - (Pós-graduação em Geografia), Universidade Federal de Urbelândia, Urbelândia, 2011.
- BARNES, C. The social model of disability: valuable or irrelevant. In: Watson, N.; Roulstone, A.; e Thomas, C. **The Routledge Handbook of Disability Studies.** London: Routledge, 2012, pg. 12-29). Disponível em:< <http://www.mcgill.ca/files/osd/TheSocialModelofDisability.pdf>>. Acesso em: 20 Mai. 2015.
- BARRETO, H. **IReadaptação do domicílio face à pessoa com limitação funcional.** 2008. Disponível em:< www.citma.pt/Uploads/Humberto_Barreto.pdf>. Acesso em: 30 Mai. 2012.
- CHOUINARD, V; HALL, E; e WILTON, R. **Towards enabling geographies: disabled bodies and minds.** Aldershot: Ashgate, 2010.
- FERGUSON, P. M.; NUSBAUM, E. Disability studies: what is it and what a difference does it make? **Journal Research & Practice for persons with severe disabilities.** Colorado, v.37, n. 2, p. 70-80, 2012. Disponível em:< <http://www.sagepub.com/journals/Journal202263>>. Acesso em: 29 Mai. 2015.
- HELLER, A. **Para mudar a vida.** São Paulo: Brasiliense, 1982.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e estatística 2010.** Disponível em:< <http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 02 Jun.2013.
- IBAÑEZ, M. C. Framing the social world with Photo-Elicitation interviews. **American Behavioral Scientist.** Califórnia, v.47, n. 12, p.507-527, 2004.
- KAPP, S. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Metrópole,** São Paulo, v. 14, n. 28, p. 463-483, 2012.
- LOMBARDI, A. P. **Inclusão socioespacial de pessoas com Deficiência: os espaços de morar do Programa “Minha Casa Minha vida”.** (2013), 173f. Dissertação – (Pós-graduação em Geografia) Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR, Ponta Grossa, 2014.
- LÓPEZ NORES, M. A. **Gerontología ambiental: experiencia espacial de envejecer en la región Ciudad Juárez/El Paso.** 2014. 422f. Tese (Doutorado em Estudos Urbanos), Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Chihuahua, 2014.
- MARTINS, B. S.; FONTES, F.; HESPANHA, P.; BERG, A. A emancipação dos estudos da deficiência. **Revista crítica das Ciências Sociais,** Coimbra, v. 98, n. 3, p. 45-64, Set, 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **A proteção constitucional das pessoas com deficiência.** 4. Ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2011. Disponível em:<<http://www.mprs.mp.br/dirhum/doutrina/id248.htm>> Acesso em 01 Jul. 2015.
- PLANALTO. **Legislação do Programa Minha Casa Minha Vida, 2011.** Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/>. Acesso em: 18 Abr.2012.

FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: UMA CRÍTICA À CIDADE COMO NEGÓCIO

Adauto Gomes Barbosa

Instituto Federal de Pernambuco - Campus Recife
Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife

RESUMO: O trabalho aponta contradições socioespaciais do complexo imobiliário Reserva do Paiva, na Região Metropolitana do Recife, com o evidente poder de barganha das corporações privadas e a fragilidade institucional do planejamento urbano. Diante do esvaziamento do planejamento metropolitano, o papel e os limites da ação do Estado ficam cada vez mais voltados para ações pontuais, como a criação de zonas especiais no município em análise. Uma questão de fundo é que os megaprojetos imobiliários são concebidos como um corpo estranho no tecido urbano, sem qualquer participação das populações do entorno e da sociedade civil e sob o crivo do mais evidente exclusivismo socioespacial, o que resulta num urbanismo que encara a cidade essencialmente como negócio.

PALAVRAS-CHAVE: Fragilidade institucional; planejamento urbano; Cabo de Santo Agostinho.

ABSTRACT: The study highlights socio-spatial contradictions of the real estate complex Reserva do Paiva in the Metropolitan Region of Recife, with the obvious bargaining power of private corporations and the institutional

fragility of the urban planning. Considering the exhaustion of the metropolitan planning, the role and limits of the action of the State are increasingly focused on specific actions, such as creating special zones in the municipality in question. A bottom line is that real estate mega projects are designed as a foreign body in the urban fabric, without any participation of the people of the surroundings or of the civil society and under the scrutiny of the most obvious socio-spatial exclusivism, which results in an urbanism, which sees the city, essentially, as a business.

KEY-WORDS: Institutional fragility; urban planning; Cabo de Santo Agostinho.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz uma crítica ao contexto de fragilidade institucional do planejamento urbano e ao mesmo tempo ressalta que isso ocorre atrelado à concepção da cidade enquanto negócio, onde o papel proeminente do Estado é criar condições efetivas para a viabilização dos megaprojetos imobiliários, sob distintos meios. Essas contradições estão a todo tempo presentes no caso do Complexo Imobiliário, Residencial e de Serviços Reserva do Paiva, aqui analisado, e confirma apenas o que é muito comum na

realidade urbano-institucional brasileira.

A despeito de se falar bastante em zoneamento de prioridades, ainda há muito que se avançar, pois o mais comum é que tal instrumento urbanístico seja parte dos planos diretores e estes, muitas vezes, são elaborados apenas como uma resposta à exigência legal, contida no § 1º do Art. 182 da Constituição Federal. Dessa forma, o zoneamento se torna uma mera exigência burocrática a ser cumprida pela gestão municipal, sem participação efetiva da sociedade.

Nesse contexto, no Cabo de Santo Agostinho, um dos 15 municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife (RMR), o processo de planejamento tem apresentado esses mesmos vícios da arcaica tradição brasileira de produzir os instrumentos legais sem a efetiva participação popular, com uso de métodos muito questionáveis do ponto de vista democrático. Nesse contexto, diante do crescimento dos aportes de recursos financeiros atrelados à expansão do Complexo Industrial-Portuário de Suape, empresas privadas, na condição de agentes do crescimento econômico, tomam o lugar do poder público e passam a fazer o planejamento municipal nesse e noutros municípios da RMR. O Estado se coloca claramente como condensação de forças (POULANTZAS, 1980), pois cede à pressão dos agentes do capital, ao acatar suas “sugestões” acerca da gestão do solo urbano.

2 | FRAGILIDADE E CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO METROPOLITANO

Essas discussões são feitas diretamente com o secretário ou às vezes o próprio prefeito. [...] Então elas caem como uma pedra em cima do colo do analista, que vai ter que fazer o zoneamento [...]. É decisão de cima pra baixo. [...] São bastante verticalizadas porque já foram bastante negociadas no nível de decisão superior. [...]. Então essas coisas a gente notava que era a viabilidade econômica ditando o zoneamento. (Depoimento de analista de planejamento e meio ambiente da Prefeitura Municipal. Entrevista em set/2013).

As palavras acima mostram que, longe de se colocar a serviço do interesse coletivo e norteado que é pelos interesses dos investidores privados, o poder público municipal no Cabo de Santo Agostinho é pouco transparente nas decisões que envolvem os projetos de loteamento. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental desse município, aprovado em 2006, permite a criação de novas Zonas Especiais, sempre que algum empreendimento econômico precise de ajuste no marco urbanístico para ser implantado no território municipal.

Isto está previsto no Art. 46, § 2º, que textualmente prescreve: “Fica autorizado o Poder Executivo a declarar outras áreas, como especiais, sempre que a dinâmica territorial assim o exigir ou para atender a diretrizes de planos específicos” (CABO DE SANTO AGOSTINHO, 2006). Conforme crítica de Vainer (2013), ao invés da regulação estatal, o que prevalece, nesse caso, “[...] é a negociação caso a caso, projeto a projeto, na concretização do que o urbanista francês François Ascher nomeou com a feliz expressão de urbanismo *ad hoc*.”

Na prática, são os próprios loteadores que propõem a criação das novas zonas especiais e ao Executivo Municipal cabe apenas referendar e ao Legislativo subscrevê-la. Com isto, cada um destes novos recortes territoriais tende a conter parâmetros urbanísticos que atendem às especificidades e interesses bem localistas dos empreendedores privados, sem expressar uma visão de cidade enquanto totalidade. As Zonas Especiais enquanto tais parecem não “dialogar” com o tecido urbano como um todo, pois são concebidas para dentro dos empreendimentos imobiliários, pois,

As Zonas Especiais não são apenas criadas, mas realmente implementadas e revisadas de acordo com as necessidades dos empreendedores. O tratamento diferente que recebe vale-lhe o nome de “especial”, pois se trata de áreas destacadas do restante do território pelo planejamento municipal, incluindo aí uma política ambiental mais permissiva quando se trata do lançamento de matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais, ou mais restritiva, quando se trata de agregar fatores ambientais na melhoria da qualidade de vida para moradias de alto padrão, e, portanto, moradores especiais de Zonas Especiais. (AMORIM, 2013, p. 95).

Desde o início da vigência do Plano Diretor, em dezembro de 2006, até o ano de 2013, já haviam sido criadas 06 Zonas Especiais e 11 leis, algumas delas feitas para atender interesses das corporações empresariais, voltados para a implantação de complexos residenciais, industriais e logísticos. Não se trata de ser contra a flexibilidade em si. O problema é que a política urbana municipal do Cabo é rígida o suficiente para não fazer valer uma perspectiva democrática e incluyente dos mais pobres e é flexível o bastante para mudar a legislação municipal conforme os interesses dos grandes grupos econômicos privados, ainda que se questionem os prováveis benefícios que eles possam gerar para a coletividade.

Nesse contexto, foi criada a Zona Especial de Turismo, Lazer e Moradia Reserva do Paiva (ZETLM-RP), com base na Lei Municipal nº 2.387/2007 e, tão logo tal projeto foi redimensionado para se adaptar à dinâmica do mercado imobiliário, o marco jurídico foi alterado em 2012 para permitir o aumento do gabarito das edificações e da taxa de ocupação do solo. Paralela a esta postura do Estado, a iniciativa privada pauta suas ações no imediatismo respaldado na obtenção de retorno financeiro, logo não há um planejamento de longo prazo, tampouco leva em conta todo o território municipal e as demandas reais da população mais pobre.

Tal crítica recai, também, sobre a implantação de empreendimentos logísticos e industriais, cujos projetos de loteamento têm sido *elaborados* e *aprovados* pelas incorporadoras, *referendados* pelo Executivo e *subscritos* pela Câmara de Vereadores, valendo-se desta permissão contida no Plano Diretor e, claro, da fragilidade institucional. Os discursos dos gestores públicos sempre deixam implícito o imperativo de que o município tem que prover todas as condições que julgam vitais na atração de investimentos privados, em nome do tão propalado crescimento econômico local. Fica muito claro “[...] um contexto de subordinação da política dos governantes aos interesses econômicos e o engendramento manipulado da técnica como redenção,

nos moldes atuais em que ela se encontra gestada” (GOMES, 2006, p. 73).

Nisso, o papel exercido pela Câmara de Vereadores é de total subserviência ao Executivo e este às corporações privadas. No final, é instituído o que os agentes privados decidem desde o início. Isto significa que a Prefeitura já recebe o “pacote pronto”, e como citado na epígrafe acima, os servidores do quadro técnico-administrativo ficam com a difícil missão de apenas referendar, por meio de argumentos técnicos e jurídicos, o que já foi decidido pelo empreendedor privado. Barbosa (2016) denomina esse contexto de planejamento urbano empresarialista, tendo em vista o amplo poder de tomada de decisão dos grandes agentes privados no processo de planejamento urbano, ainda que nem sempre isso seja admitido explicitamente.

Quanto à Reserva do Paiva, tal como ocorre com outros empreendimentos, não houve grandes alterações quando seu projeto que foi submetido à Prefeitura, a não ser quando reivindicado pela própria incorporadora, a exemplo da alteração do zoneamento de 2007 e do aumento do gabarito das edificações feitos em 2012. Inicialmente foi planejada para ser um complexo de turismo de confinamento, mas diante da crise econômica mundial iniciada em 2008, voltou-se para o mercado interno, com a mudança de concepção para um complexo residencial e de serviços. As alterações foram prontamente aprovadas pelo poder público, como o aumento do gabarito (de térreo mais 7 para térreo mais 12 pavimentos), com vistas a permitir maior verticalização e adensamento do espaço construído.

Em nenhum momento houve qualquer discussão sobre as implicações urbanísticas dessa alteração. Nesse contexto, ocorre o que Poulantzas (1980, p. 154) se refere como “Um trabalho contraditório de decisões, mas também de “não decisões” por parte dos setores e segmentos de Estado”. Segundo seu raciocínio, as decisões e “não decisões” do Estado implicam numa ausência sistemática da ação do poder público, não sendo isto algo conjuntural, na medida em que é parte da relação de condensação de forças para atender os interesses da fração dominante. Assim, a ação e a omissão são duas faces da mesma moeda, pois o que e como o Estado decide atende aos interesses dos desenvolvedores do complexo imobiliário em contexto e de outros megaprojetos implantados na RMR.

Se no âmbito municipal há tal submissão, no nível estadual o poder público até se faz presente, mas igualmente para favorecer os interesses hegemônicos dos grupos econômicos e, desse modo, sem qualquer discussão crítica que se proponha a debater a quem interessa tal mudança e por quê. A CONDEPE-FIDEM, agência estadual responsável pelo planejamento urbano, chega até a sugerir alterações na fase de projeto para conceder a anuência aos empreendimentos imobiliários, ao verificar se está o empreendimento em conformidade com a legislação vigente, porém só vai até aí. As alterações que ela sugere não são fiscalizadas em campo, nem por ela, que não tem equipe e estrutura operacional suficiente, tampouco pelas prefeituras. Aliás, há um claro esvaziamento desta agência de planejamento, que está cada vez mais sendo substituída pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e

pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDEC), que são pastas do governo estadual que não têm papel de fiscalização e controle, mas tão somente o objetivo de pactuar e promover a atração de grandes investimentos para alavancar o crescimento econômico do estado.

Na verdade, a crise desta agência estadual passa por uma decisão política de esvaziá-la, numa clara opção da administração pública pelo favorecimento dos grandes investimentos econômicos, sem maiores entraves para sua instalação no território, que assim reduz o papel dessa agência estadual de planejamento. Logo, a falta de articulação com as prefeituras e os atores sociais resulta num quadro em que as anuências não têm qualquer fiscalização. Conforme afirmou a Coordenadora Técnica do Programa Especial de Controle Urbano-Ambiental do Território Estratégico de Suape, da CONDEPE-FIDEM, não há o momento “[...] pós, ou seja, o monitoramento e o acompanhamento de tudo o que foi anuenciado e [...] acompanhar isso de perto com as prefeituras, para saber se está realmente sendo implantado aquilo” (Entrevista em 22/08/2013). Isto é uma demonstração cabal da crise do sistema de planejamento metropolitano, justamente num momento em que os grupos econômicos mais ainda tomam a frente e fazem valer seus interesses diante de um poder público leniente ou conivente.

Assim, nessas Zonas Especiais os próprios investidores teriam que fazer a implantação da infraestrutura urbana. Mas, isso sempre vai depender da negociação direta com o Poder Executivo, desprovidas de explícitas preocupações de ordem técnica, salvo se for do interesse dos agentes econômicos envolvidos, sem falar da tradicional debilidade do Legislativo municipal, que se limita a aprovar os projetos do Executivo e quase não se atém ao seu papel de legislar e tampouco o de fiscalizar. Por isso que, estranhamente, apenas cumprindo uma decisão superior, muda-se o zoneamento do uso do solo, com o aumento do gabarito na Reserva do Paiva e isto rapidamente vira lei, num processo em que o Legislativo Municipal apenas cumpre uma formalidade legal e evidencia ainda mais a fragilidade institucional.

Subjacente a tudo isto, também prevalece a visão de desenvolvimento enquanto mero crescimento econômico, contendo os vícios do economicismo, etnocentrismo, teleologismo (etapismo, historicismo) e conservadorismo (Souza, 2002). Falta muito ainda para se avançar em direção a uma perspectiva de desenvolvimento socioespacial urbano, que passa pela perspectiva da autonomia amparada em dois grandes pilares: a melhoria da qualidade de vida da população e o aumento da justiça social, nos termos propostos pelo autor acima.

Do ponto de vista do Estado, conforme adverte Lefebvre (2001), isto é produto em grande parte de um urbanismo praticado pelos administradores públicos. Com a ideologia do primado da técnica e desprezo pelas boas práticas políticas, prevalece uma visão fragmentada da realidade urbana alimentada por um urbanismo tecnocrático e sistematizado, cujos efeitos são a destruição e corrosão da possibilidade de uma vida urbana intermediada pelo diálogo entre distintas visões de mundo. O outro lado

perverso é a visão puramente mercadológica dos promotores de venda, para quem a cidade nada mais é do que uma arena de negócios. Desse modo,

O fato novo, recente, é que eles não vendem mais uma moradia ou um imóvel, mas sim *urbanismo*. Com ou sem ideologia, o urbanismo torna-se valor de troca. O projeto dos promotores de vendas se apresenta como ocasião e local privilegiados: lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada (LEFEBVRE, 2001, p. 32).

Esse urbanismo, no caso da Reserva do Paiva, é a promessa de um paraíso exclusivo, portanto um espaço raro que só poucos poderão usufruí-lo. Ou seja, o que se vende é uma realidade fragmentária, esfacelada e, pior ainda, uma visão mentirosa da cidade, expressão do urbanismo *ad hoc* que alude a uma visão de cidade como negócio e, enquanto tal, respaldada nos preceitos do mercado. Uma contradição disso é que a vida urbana se limita aos fragmentos projetados sob o crivo do planejamento técnico e fruto de uma lógica histórica linear reprodutível (GOMES, 2006). Esse urbanismo *ad hoc* se torna campo de possibilidade para o império do repetitivo, do consumível, do efêmero e lastreado na vendabilidade. Sob essa lógica, a vida urbana se torna então uma miragem cada vez mais distante e o discurso do desenvolvimento é apresentado como sinônimo de simples crescimento econômico vinculado à cidade como arena do consumo e do lazer.

Para além da fragilidade institucional analisada, tal problemática também evoca a grave crise que passa o planejamento metropolitano desde as bases do federalismo inaugurado com a Constituição de 1988 e o desmonte financeiro das agências estaduais responsáveis pelo planejamento das regiões metropolitanas. Pode-se dizer que praticamente na mesma velocidade em que foram criadas pelos estados novas áreas metropolitanas menos papel efetivo o poder público passou a ter no planejamento urbano, sobretudo em termos de capacidade de financiamento. Dessa forma, o recrudescimento da visão da cidade como negócio passou a ganhar força no contexto de políticas econômicas neoliberais e as metrópoles, sobretudo, se tornam alvo de intervenções urbanas de caráter pontual, lastreadas pelos interesses do mercado. Passada a fase dos megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, muitas cidades vivem a ressaca de um planejamento pontual, caro e que pouco ou nada melhorou a vida de milhões de seus cidadãos.

3 | A VANGUARDA DO ATRASO

Nesse quadro de referência, o marco jurídico urbanístico em si constitui muitas vezes apenas um amontoado de leis. Porém, ele também se constitui e pode ser analisado como códigos da ação do capital com vistas à sua sociometabolização no espaço. Eles pouco importam se o capital não tem interesse que efetivamente sejam a regra e a norma. Porém, se é para justificar as suas estratégias espaciais para a acumulação financeira, de pronto o poder público faz valer a lei ou cria uma nova que

assim confere alguma legitimidade às intencionalidades dos investidores.

É nesse contexto de forte “democracia direta do capital”, como assevera Vainer (2011), ao se referir à produção de uma “cidade de exceção” a partir da lógica do planejamento estratégico no Rio de Janeiro, com vistas aos megaprojetos da Copa 2014 e Olimpíadas 2016, que em dezembro de 2012 a Reserva do Paiva passou a ser regida por um novo zoneamento. Na prática, os desenvolvedores do megaprojeto flexibilizaram o zoneamento ao constituir apenas dois setores e não quatro como no anterior, inclusive aumentando os índices urbanísticos para uma área com forte vulnerabilidade à erosão costeira. Na verdade, foram eles que flexibilizaram (e não o poder público municipal), em razão do que já foi discutido aqui. Dessa forma, por trás da aparente vanguarda do urbanismo desses megaprojetos, paira certo arcaísmo na forma como eles são viabilizados.

Outro elemento bastante ilustrativo desse quadro de análise e que igualmente constitui expressão do que pode ser chamado de “vanguarda do atraso” é a construção de servidões de passagens no Morada da Península, o primeiro condomínio do complexo Reserva do Paiva, inaugurado em 2010. Essas servidões se assemelham a túneis que cortam esta luxuosa área residencial, apenas para cumprir uma exigência legal, num claro desprezo pelo espaço público e a consequente negação do direito à cidade, aliás, fenômeno cada vez mais comum nesse padrão de empreendimento imobiliário. Para compreender melhor isso, o conteúdo das fotos 01, 02 e 03, se mostra muito revelador.



Fotos 01, 02 e 03: Muro e servidões de passagem no Condomínio Morada da Península. Margeando a via, o muro inibe o acesso à praia (01) e as servidões funcionam como túneis (02 e 03) que dão acesso à praia, num mero cumprimento à exigência legal. Fonte: Aduino Gomes, ago / 2013.

Sobre o fenômeno acima, vale frisar que o Art. 28 da Lei Estadual nº 9.990/87 prevê a existência de acesso à faixa de praia a cada 250 metros da linha de costa, mas por ocasião da concessão da anuência prévia pela CONDEPE-FIDEM, foi constatado no projeto original que não estava previsto qualquer acesso à praia para quem passasse na Via Parque - via pedagiada construída sob regime de PPP e que corta toda a Reserva do Paiva - ao longo de toda a extensão deste condomínio. Dessa forma, a praia como espaço público era, na concepção original do condomínio, uma área essencialmente privativa dos seus moradores.

Com a intervenção da Agência CONDEPE-FIDEM, no ato de concessão da anuência prévia, foi então alterado o projeto do loteamento, com a abertura de 4 passagens que ligam a Via Parque à praia que, da forma como foram concebidas, configuram um corredor estreito que passa por baixo ou se separa do condomínio por muros altos e, se traduz num constrangimento a quem porventura queira acessar a praia. Para Valle (2013, p. 41), “Esse tipo de acesso nos parece o mais restritivo do ponto de vista psicológico, visto que se parecem mais com galerias de escoamento das águas pluviais [...]”. Na prática, descumpe-se a referida lei estadual, que no Art. 28 impõe a existência de “[...] áreas reservadas a estacionamento público nos pontos terminais” dessas servidões. Contudo, além de serem muito estreitas e não permitirem o tráfego de automóveis, ao longo da Via Parque várias placas sinalizam “proibido estacionar”, traduzindo-se muito mais num obstáculo do que propriamente numa passagem para se acessar a praia.

Ademais, a praia perde a condição de espaço público e se torna no máximo semipública, para não dizer que ela fica cada vez mais privada. O espaço público apresenta uma pluralidade de usos e é marcado pela visibilidade das ações. Numa vertente conservadora, nos planos urbanísticos desses megaprojetos imobiliários, o espaço público é quase sempre abordado como o dos equipamentos coletivos, tal como o Parque do Paiva e a própria praia na Reserva do Paiva. Há grande diferença entre a noção de público e a de coletivo, que não devem ser confundidas. É nesse sentido que Santos (1997) diz que a metrópole se transforma em “necrópole” e sua crítica pesa justamente sobre a morte do espaço público. Por esta linha de raciocínio é válido considerar que a Reserva do Paiva, paradoxalmente, já “nasce” sob essa “lógica de necrópole”, pois se afirma negando o que é a cidade em essência.

Por sua vez, o espaço público é por excelência o campo por excelência de “[...] possibilidades de apropriações múltiplas, funcionando como lugar de encontros-desencontros, sendo ainda o lugar da comunicação, do diálogo, de morar, de brincar, de namorar, de se expor, de conversar, de reivindicar [...]” (CARLOS, 1999, p. 66). Nesta concepção abrangente, o espaço público é também mais autêntico, na medida

em que se funda na possibilidade concreta de criação por todos da sensação de lhe pertencer, e não só por alguns privilegiados. Assim, os que usam o lugar são usuários e não simples usuários de equipamentos coletivos. É este sentido de espaço público que dá sentido à cidade e isto ainda está longe da concepção urbanística da Reserva do Paiva.

Mesmo que os promotores imobiliários a todo tempo evoquem a ideia de se tratar de um “bairro planejado” e enquanto tal seria aberto ao público, na prática, a Reserva do Paiva exhibe perfil eminentemente exclusivista, com intenso monitoramento do espaço público, que desta forma se torna no máximo semipúblico. Em certo sentido, este tipo de empreendimento evidencia o grau de pobreza da nossa sociedade, que não é propriamente a pobreza econômica, mas a de natureza social e política, que não enxerga a diversidade social e econômica como algo inerente à realidade brasileira e recifense. Assim, negando-a ou dissimulando a sua existência, propõe um espaço que pouco ou nada tem a ver com a realidade local.

Tantas vezes apontada como um suposto diferencial de morar lá, a própria natureza é vista sob um olhar essencialmente instrumentalizador e, tal como afirmam Pontes e Castilho (2016, p. 723), é apropriada como um recurso econômico-financeiro, “[...] utilizando-se das suas dimensões materiais e imateriais através do marketing, como formas de amenidade e raridade, visando manter a lógica capitalista.” Assim, o verde ou o que ele designa no urbano se torna mais uma mercadoria a ser negociada como parte do produto imobiliário colocado à venda e o planejamento urbano empresarialista também não perde esse elemento de vista.

Nesse sentido, é oportuno chamar a atenção para a necessidade de repensar se é essa a cidade que realmente se quer. Dentre os problemas urbanísticos da Reserva do Paiva, não deve ser perdido de vista que o espaço concebido deste complexo revela um urbanismo arcaico, ultrapassado, mas que, infelizmente, ainda é apresentado como algo de vanguarda em muitas cidades brasileiras. O arcaísmo reside essencialmente na negação da cidade enquanto totalidade, pois propõe a criação de ilhas da fantasia, como se bastassem e fossem autossuficientes.

4 | PALAVRAS FINAIS

Diante dos vários elementos da problemática analisada acima, a fragilidade institucional deixa patente o conservadorismo reinante na sociedade brasileira, que ainda permite um urbanismo exclusivista e negador do princípio basilar da cidade, que tem a ver com o encontro, a festa e a convivência com o diferente. Trata-se de um urbanismo mercadofilo que se assenta no arcaísmo elitista e fragmentador, concebido de maneira *ad hoc*, como uma espécie de encomenda feita entre grupos empresariais envolvidos e para quem a cidade constitui um locus da reprodução do capital.

Esses empreendimentos imobiliários têm sido planejados como um corpo estranho em relação à cidade como um todo. Com isto, num espaço tão marcado por inclusão

precária e marginalização de contingente expressivo da sua população, a evocação de algo raro e exclusivo, é excessivamente divulgado na imprensa como se fosse altamente positivo para a cidade, num misto de miopia e até de comprometimento com certos grupos econômicos que comandam veículos de mídia e atuam no setor imobiliário e lucram com a segregação. Um dos resultados é o urbanismo de pensamento único, para o qual a cidade é apenas uma arena a serviço da acumulação do capital.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Gustavo Ribeiro da Silva. **Efetividade da política ambiental municipal: realidades no município do Cabo de Santo Agostinho/PE**. 2013. (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

BARBOSA, Aduino Gomes. Planejamento urbano empresarialista em complexos imobiliários, residenciais e de serviços: a Reserva do Paiva em análise. In: **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 785-802, set/dez 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3708> Acessado em 18 jun 2018.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei Municipal nº 2.360, de 29 de dezembro de 2006**. Institui a Política Urbana e Ambiental e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, tendo como horizonte temporal o ano 2015, quando deverá ser revisado.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. “Novas” contradições do espaço. In: DAMIANI, Amélia Luisa et al. (orgs.). **Espaço no fim de século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999, p. 62-74.

GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar. Reflexões sobre o urbano-ambiental à sombra de catástrofes anunciadas e vividas em escala global. In: SILVA, José Borzacchiello da et al. (orgs.). **Panorama da geografia brasileira**. (Volume 2). São Paulo: Annablume, 2006, p. 67-78.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Centauro, 2001.

PONTES, Bruno Augusto Nogueira Monteiro Pontes; Cláudio Jorge de Moura Castilho. O conceito e a instrumentalização da natureza: olhares transversais na dinâmica territorial da Praia do Paiva-PE. In: **Revista Brasileira de Geografia Física**. V. 09 N. 03 (2016) 722-736. Disponível em: <file:///C:/Users/lbyte/Downloads/233749-96560-1-PB.pdf> Acessado em 10 maio 2018.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Tradução: Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VAINER, Carlos. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

_____. Quando a cidade vai às ruas. In: Raquel Rolnik et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo / Carta Maior, 2013, p. 35-40.

VALLE, Pablo José Barreto. **Acessibilidade ao espaço público: o caso da Praia do Paiva**. 2013. (Monografia de Graduação). Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciências Geográficas, Recife, 2013, 50f.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

Maria José Andrade da Silva

Universidade de São Paulo - USP. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - FFLC. São Paulo – SP

RESUMO: a proposta desse artigo é tecer reflexões acerca dos instrumentos de políticas públicas e da influência que os paradigmas de gestão pública exercem sobre estes. É digno de nota que o Estado exerce o papel de criador e consumidor de instrumento na ação pública. No entanto, a escolha destes abrange atores públicos e privados e membros da sociedade civil. A relevância desse assunto deve-se ao fato dos instrumentos oferecerem caminhos para o entendimento do processo entre os diversos autores envolvidos na implementação de política pública. A sua abordagem permite apreender dimensões que, de outra maneira, seriam pouco visíveis. Ademais, os instrumentos de políticas públicas são fortemente influenciados pelas mudanças na administração pública que o Estado tem presenciado.

PALAVRAS-CHAVE: Instrumento; política pública; gestão pública.

ABSTRACT: the purpose of this article is to provide reflections on the instruments of public policies and the influence that public management paradigms have on them. It is

noteworthy that the State plays the role of creator and consumer of an instrument in public action. However, the choice of these includes public and private actors and members of civil society. The relevance of this issue is because the instruments offer ways to understand the process among the various authors involved in the implementation of public policy. Their approach allows one to grasp dimensions that would otherwise be barely visible. In addition, public policy instruments are strongly influenced by changes in public administration that the state has witnessed.

KEYWORDS: Instrument; public policy; public administration.

1 | INTRODUÇÃO

Este presente trabalho visa considerar os instrumentos de políticas públicas, ressaltando a influência que os paradigmas de gestão pública exercem na sua criação e escolha. Os instrumentos de políticas públicas têm sido usados pelo governo há muito tempo, visto ser por meio deles que se concretiza a ação governamental. Em virtude do papel desempenhado, os estudos a esse respeito oferecem elementos fundamentais para a compreensão do processo político, de novas tendências de instrumentalização na

política pública. Conforme Lascosme e Le Gales (2012, p. 21) - “A abordagem pela instrumentação permite apreender dimensões que de outra maneira seriam poucos visíveis”.

Apesar da inequívoca importância, os estudos referentes aos instrumentos ainda são pouco expressivos. Cabe lembrar que os primeiros a dissertarem sobre política pública tiveram início nos Estados Unidos na década de 50, sob o título de *Policy Science*, e, posteriormente, na Europa, em especial na Alemanha, na década de 70. (Frey, 2000). No Brasil, os estudos concernentes a esta temática datam de uma história ainda mais recente, com pouco mais de uma década, os quais têm privilegiado, sobretudo, o ciclo de política, a saber: agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, elaboração, implementação, avaliação, bem como outras teorias voltadas para esse campo. Enquanto que, por sua vez, os instrumentos têm recebido pouca atenção.

Para este artigo, considerar-se-ão a categoria de instrumentos e os paradigmas de administração pública que o Estado tem presenciado, pois se acredita que possibilitem a compreensão das influências ideológicas que perpassam na criação e nas escolhas de determinados instrumentos.

A ideia subjacente é que quaisquer instrumentos são empregados nas políticas públicas, porém, eles passam por um processo de escolha e tomada de decisão. Desse modo, sugere-se que o pesquisador/analista considere os instrumentos empregados nas políticas públicas.

2 | A TEORIZAÇÃO DE INSTRUMENTO

O tema ora estudado oferece elementos importantes para a compreensão do processo político estatal, de novas tendências de instrumentalização nas políticas públicas. Por meio dos instrumentos, o Estado exerce seu poder, designando onde serão empregados, estabelecendo normas de regulação, aplicando subsídios que podem influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar objetivos da política pública.

Embora os instrumentos ocupem um lugar de destaque nas políticas públicas, este termo tem sido aplicado de forma errônea. Neste sentido, Lascoumes e Le Galès (2007) chamam a atenção quanto à diferenciação de “instrumento”, “técnica” e “ferramenta”, expressões que têm sido empregadas como sinônimos. Para os autores, “instrumento” seria como um tipo de “instituição” social; a técnica serve para operacionalizar o instrumento (lei ou decreto, representação gráfica, estatística; e, ferramenta, (como escala de definição de um mapa), é algo menor dentro de uma técnica.

Segundo King (2007; 2006), instrumento é ao mesmo tempo técnico e social, cuja finalidade reside em organizar relações sociais peculiares entre o Estado e os

cidadãos. Portanto, os instrumentos são construtos sociais e analíticos, uma vez que exprimem a relação entre governantes e governados, carregam em si conceitos concretos na relação política e sociedade, logo repletos de valores sociais precisos.

Neste aspecto, prevalece um aspecto político e social, com ênfase na dimensão cognitiva de instrumentos, em que a seleção destes encontra-se fortemente relacionada ao processo de formulação das políticas, sendo, por isso, objeto de deliberação por parte dos atores envolvidos (LINDER; PETERS, 1989; HOWLETT, 2011).

Em relação aos instrumentos, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 23) apresentam a seguinte reflexão:

[...] determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos.

Dessa forma, os autores classificam os instrumentos como sendo instituições, não significa dizer que sejam organizações ou órgãos do governo, mas no sentido de que propiciam estrutura às políticas públicas e no modo como as influenciam. Os instrumentos constituem-se um elemento estruturador nos programas do Estado e a sua seleção representa neste cenário uma decisão política e não de uma escolha técnica, cujas colisões podem ser examinadas por meio das relações de poder e das redes cunhadas a partir destes, a quem caberá deliberar quais recursos serão usados e por quem. Deste ponto de vista, a escolha dos instrumentos é um tema político, tendo em vista que estes permitem às formas de ação coletiva se estabilizarem e fazerem o comportamento dos atores ser mais previsível e, provavelmente, também mais visível. Ademais, os instrumentos estão inseridos em disputas entre organismos estatais e não estatais, os quais buscam ter legitimidade para decidir regulações normativas sobre questões em torno da escolha de instrumentos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012; PETERS, 2000).

Neste aspecto, é essencial a participação da sociedade civil na escolha de instrumentos. Conforme, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 13) advertem: “[...] o debate sobre os instrumentos pode ser uma máscara de fumaça útil a dissimular objetivos pouco honestos, a despolitizar questões fundamentalmente políticas, para criar um consenso mínimo de reforma [...]”. Isso denota que a escolha de instrumentos nem sempre obedece ao princípio de governança, o qual se encontra pautado numa gestão democrática em que as decisões políticas devem estar voltadas para atender à vontade popular. De acordo com Rosenau (2000, p. 14), governança “[...] é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política”.

Desse modo, durante o processo de escolha de instrumentos, desconsidera-se a ineficiência deles na resolução dos problemas e privilegiam vontades de determinados atores. Conforme expresso no texto de Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109): “[...] decorre mais do objetivo da política ou programa sob observação e de

seu escopo social do que da preferência intelectual do analista”. Sob essa premissa, uma das categorias que ajuda a entender essa questão foi desenvolvida por March e Olsen (1972), denominada de modelo da “lata de lixo”. Para os autores, soluções e problemas apresentam-se de forma dicotomizada e as organizações não possuem uma compreensão a respeito de modelo, agindo de forma anárquica na tomada de decisão, ou seja, as soluções procuram por problemas. Os tomadores de decisão lançam soluções de que dispõem na ocasião. Desse ponto de vista, a seleção de instrumento é uma situação política, uma vez que estrutura as políticas públicas segundo a sua lógica (PETERS, 2000).

3 | TIPOS DE INSTRUMENTOS

Nos dias atuais, há uma infinidade de instrumentos que está incluída no escopo das políticas públicas. Lascosmes e Le Galès, (2012, p. 20) apontam alguns deles: “legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e comunicação”. Assim, a pluralidade de instrumentos abarca a construção de leis, impostos, intervenção do governo na economia por meio de incentivo fiscal, empréstimos, investimento em pesquisas, produção de informação e dados por meio de diversos órgãos, como, por exemplo, o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) e o *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*.

Em termos de órgãos executivos desses instrumentos, há o Ministério do Meio Ambiente (MMA), cujo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o seu Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Na administração pública brasileira existe, atualmente, instrumentos tradicionais mediante convênios e contratos, iniciativas para implementar políticas por gestão indireta e por gestão direta, instrumentos com esforços para ampliar a participação popular, incentivos econômicos, concessões de uso e instrumentos mais recentes, como transferências fundo a fundo (COSTIN, 2005; TORRES, 2007).

No que tange à questão ambiental, há uma variedade de instrumentos. Alguns deles caracterizam-se por meio de legislação e normas, controle do uso do solo, licenciamento, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), padrões ambientais de qualidade e de emissão; penalidades, multas e compensações. Enfim, existem múltiplos instrumentos. Para elucidar sobre esse assunto, Salamon (2002) define alguns da esfera federal como, por exemplo, regulação social, (segurança do trabalho); publicidade (rótulos de informações referentes ao risco do cigarro e uso do álcool); aquisição de serviço contratado (programa de ensino profissional); impostos corretivos e taxas (tributo sobre bebidas alcólicas); vales (vale alimentação e vale transporte); perdas e danos (Código do Consumidor); gestão direta, onde é preciso o uso da força (polícia); para conter riscos (bombeiros, tráfego aéreo);

onde é preciso capacidade governamental (pesquisa). Tais instrumentos viabilizam a ação pública e são empregados nas diversas modalidades de políticas públicas, como as políticas Distributivas, aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade ou regiões; Regulatórias, normas de condutas sociais; Redistributivas, distribuição de bens e serviços oriundos de outros grupos, geralmente conflituosa; Constitutivas, voltadas para procedimentos e regras da dinâmica política. Convém assinalar que os instrumentos que perpassam nas políticas públicas são concebidos de peculiaridades distintas, buscando atender as demandas de cada momento histórico. (SERÔA da MOTTA, 1992; THEODORE LOWI, 1964; 1972).

À guisa de exemplo, no século XIX tanto na Europa quanto nos Estados Unidos os instrumentos passaram a ser concebidos após o Estado Moderno quando foi implementado o modelo de gestão weberiana. Esse novo modelo de administração pública pôs fim à gestão Patrimonialista, pela qual o governante era tido como um representante divino, sendo a sua regência inquestionável, sua vontade era a lei. Isso favorecia toda sorte de desmandos, o que deu origem à corrupção e ao nepotismo. Nesse sistema de governo, os menos favorecidos economicamente eram desprovidos de política pública em seu favor.

A nova administração pública foi ancorada nos seus preceitos, a chamada “Teoria de Burocracia na Administração”, desenvolvidos por Max Weber. Essa lógica de administração dá forma à dominação racional-legal pautada nos princípios da impessoalidade, legalidade, hierarquia funcional, controles prévios e profissionalização do servidor, sendo apoiada por leis e regulamentos instituídos por autoridades governamentais ou instituições burocráticas. Em sua concepção, Weber assinalou que para sedimentação da administração burocrática era necessária a legitimação do poder e da autoridade, ainda que fosse mantida pelo uso da força, a “coação física”. (WEBER 1999, p.526, 529).

Cabe destacar, que a reforma na administração pública buscou atender as demandas advindas da própria sociedade, em que o Estado viu-se obrigado a voltar a atenção para os instrumentos nas políticas públicas. Vale lembrar, que a preocupação do Estado em implementar políticas públicas foi sobre a influência também dos ideais da Revolução Francesa, (igualdade, fraternidade e liberdade), somando-se ainda aos interesses da classe burguesa de aparatos de infraestrutura.

Naquela ocasião, as políticas públicas estavam voltadas para o desenvolvimento territorial, criação de serviços públicos, como correios, ferrovias, estradas, dentre outros. Com o advento das guerras (Primeira e Segunda guerras mundiais), tornou-se necessária a intervenção do Estado no campo social e econômico. Assim, nos anos pós-guerra, países europeus e os Estados Unidos demonstraram expressiva atenção às políticas sociais, como saúde, habitação e seguridade Social. (MARTINS, 1997).

Por outro lado, as políticas ambientais só recebeu atenção a partir das décadas de 50 e 60, quando o mundo se deparava com uma eminente crise ecológica, realidade que levou os países a criarem instrumentos voltados para esse campo. De acordo com

Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21): “[...] Os instrumentos de ação são portadores de valores, alimentam-se de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação esperado”.

Nesse aspecto, a questão ecológica ganhou impulso após a *Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano*, promovida pelas Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em 1972, que marcou o primeiro evento da ONU para discutir a preservação ambiental. Outros que o sucederam, foi realizado no Rio de Janeiro em 1992, “*Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente*”. Posteriormente, em 2002 ocorreu a RIO+10 na cidade de Johannesburgo, na África do Sul, o encontro sobre a “*Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*”. Um novo encontro foi realizado no Rio de Janeiro, em 2012, a Rio+20 ou “*Conferência das Nações sobre Desenvolvimento Sustentável*.”

Vale salientar que a década de 70 presenciou mudança no paradigma de gestão pública, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, quando o modelo de gestão weberiana não conseguiu fornecer uma resposta à crise econômica que assolou boa parte do mundo ocidental nos meados da referida década. Em decorrência disso, foi implementado no Velho Mundo e nos Estados Unidos um novo modelo de gestão pública chamada Gerencial.

Esse novo modelo de gestão pública trouxe novas diretrizes, partindo da concepção de que o Estado seja similar a uma empresa, com uma administração voltada para a eficiência, eficácia e efetividade, com a implantação de recursos tecnológicos para que se evitem desperdícios de tempo. Por outro lado, a nova gestão pública relega para a sociedade desempenhar funções públicas como fazer, por que fazer, quanto gastar e o que vai fazer a seguir. Isso, se se presumir pelo termo utilizado em inglês *accountability*, em que o governo deve prestar conta pela sua administração pública. Tais preceitos interferem diretamente nas políticas públicas, quando o Estado deixa de ser o centro de decisão e outros atores, como as empresas e membros da sociedade civil passam a participar na tomada de decisão na escolha de instrumentos de política pública. Cabe ressaltar, que na arena de decisão o Estado como as empresas na maioria das vezes dificultam o poder de escolha da sociedade, o que ocorre na maioria das vezes dentro da política neoliberal, apenas contabilizam os prejuízos com a sociedade e ficam com os lucros. (ABRÚCIO, 2005; SETTI, 2011; SOUZA, 2001).

No caso do Brasil, ainda que tenha seguido o modelo de gestão pública europeu e norte-americano, não foi implementado concomitantemente. Isso nos ajuda a entender porque as políticas públicas se tornaram uma realidade tardia no Brasil. As políticas públicas passaram a fazer parte do programa do governo quando foi implementado o novo paradigma de gestão pública, o weberiano em 1930. Até essa década, prevaleceu o modelo de gestão patrimonial trazido pelos portugueses, no qual prevalecia os interesses particulares em detrimento dos interesses públicos. Inicialmente a criação dos primeiros instrumentos de políticas públicas esteve voltado para atender a em especial a infraestrutura e a economia. Com relação a questão

ambiental, foi criado o Código Florestal de 1934, (Decreto nº 23.793, de 23-01-1934), que presumia a preservação das florestas em todo o território nacional, sob pena de detenção e multa aos infratores. Ainda assim, o Código não apresentou mudanças significativas em defesa da natureza. (FAORO, 1984; CHIAVENATO, 2003).

Cabe ressaltar que a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo em 1972, influenciou as políticas ambientais no Brasil e a criação de novos instrumentos e leis ambientais. Dentre esses, destaca-se a criação do Sema e, mais tarde, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/81, e a Constituição Federal de 1988, que contém leis específicas em favor da natureza.

A partir de 1990, o Brasil adotou o modelo de gestão Gerencial. Essa perspectiva política exprime menor intervenção do Estado nas decisões administrativas. Assim, na medida em que o Estado deixava de ser o centralizador das decisões, permitia a outros atores participarem das decisões políticas. Essa tendência já era presumida desde a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31.08.1981), como também na Constituição Federal de 1988, que preconizava o chamado federalismo cooperativo, que endereça tarefas do poder político-administrativo-ambiental para os estados, Distrito Federal e municípios. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

As transformações concernentes ao âmbito das políticas ambientais acentuaram as disputas entre os organismos estatais e os não estatais, que buscam ter legitimidade para decidir as regulações normativas acerca de questões relacionadas ao meio ambiente. A esse respeito, Frey (2000) afirma que a articulação de políticas ambientais pode ser vista como um campo de força e disputa.

Apesar desse quadro, para Mello-Théory (2011), o Estado do século XXI permanece exercendo o papel de regulador na ordem política, social e territorial. Isso demonstra que, embora haja uma desfragmentação administrativa, o Estado continua a desempenhar forte influência na formulação de políticas ambientais e na criação de instrumentos para este fim, aparelhando-os e sendo ele próprio capaz de definir linhas de financiamento e legitimando a implementação de projetos.

Dentro da perspectiva de análise de instrumentos, isto abre caminhos que parece particularmente fértil no que diz respeito aos processos relação de instrumentos de políticas públicas, cuja trajetória é marcada pela ênfase na reestruturação da administração pública. Assim, o debate acerca dos instrumentos deve abranger quais as funções pertinentes ao Estado sobre sua essência fundadora, que lhe é reservada. Isso permite entender como se dão suas mudanças e os padrões de relação e governança entre os diversos atores de uma arena política.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, os instrumentos materializam a ação governamental, ou seja, torna possível a implementação de políticas públicas. Nesse campo pode ser

observado que o avanço na criação de instrumentos pretende atender as necessidades de cada época, levando em consideração novos paradigmas de gestão pública. No que diz respeito aos instrumentos, estes se encontram disponíveis entre os marcos legais estabelecidos, cabendo aos governos, à sociedade e aos gestores públicos decidirem qual instrumento deve ser usado e onde. Contudo, essa escolha ocorre de forma conflituosa, inclusive, pode ser comparada a um jogo, em que os atores ou grupos buscam seus próprios interesses. Por tudo isso, os instrumentos representam uma forma condensada de conhecimentos sobre regulação social, carregados de significados e representações.

Desse modo, é válida a abordagem de instrumentos na análise de política pública, pois se constitui em mais um elemento que pode contribuir para o entendimento desse processo como um todo. Visto que os instrumentos nascem com uma intencionalidade e são coordenados pelo conjunto de regras ou procedimentos legais estabelecidos, resta ao governo e à sociedade promoverem a coesão entre eles.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro**: a situação das administrações públicas estaduais. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005b.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1988.
- COSTIN, C. **Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais**. Administração em Diálogo. São Paulo, n. 7, p. 107-117, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1984.
- FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.C. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*. Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set./dez. 1986.
- HOWLETT, Michael. **Policy instruments, policy styles, and policy implementation**: national approaches to theories of instrument choice. Policy Studies Journal, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.
- _____. **Designing Public Policies**: Principles and Instruments. New York: Routledge, 2011.
- KING, Desmond. **The American state and social engineering**: policy instruments in affirmative action. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, Jan. 2007.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments of the sociology of public policy instrumentation**.

Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 20, n. 1, p.1-21, jan. 2007.

_____. **Sociologia da ação pública**. Tradução e estudo introdutório de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

_____; SIMARD, Louis. **L'action publique au prisme desesinstruments**. *Revue Francaise de Science Politique*, Paris, v. 61, n.1, p.5-22, 2011.

LINDER, Stephen H.; PETERS, Guy. **Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos**. *Gestión y Política Pública*, v. 2, n. 1, p. 5-34, 1989.

LOWI, Theodor. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**. *World Politics*, 16: 677-715. 1964

_____. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

PETERS, G. **Policy instruments and public management: bridging the gaps**. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

ROSENAU, James N. **Governance, order, and change in world politics**. ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002.

SOUZA, Celina. **A nova gestão pública**. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas*. *Cadernos Flem*, Salvador, n. 1, 2001.

SEROA DA MOTTA, R. **Regulação e instrumentos baseados no mercado: aspectos conceituais**. In: *Instrumentos econômicos para a gestão ambiental no Brasil*. SEROA DA MOTTA, R. e YOUNG, C. E. F., (Coord.), Rio de Janeiro, 1997, (mimeo).

SOUZA, Celina. **A nova gestão pública**. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas*. *Cadernos Flem*, Salvador, n. 1, 2001.

SETTI, Gabriel A. M. **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990**. Brasília: UNB, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB. 2 v. 1999.

Leis e sites

Brasil. Política Nacional do Meio Ambiente. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 de novembro de 2016.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 19 de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras

providências. Texto publicado no DOU em 5.6.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

Código florestal de 1934 – Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Senado Federal <https://www.senado.gov.br>.

METRÓPOLES, GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.

Thiago Giliberti Bersot Gonçalves

Geógrafo, mestre em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ) com mobilidade acadêmica em Sociologia (FSS/ULaval), doutorando em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Rio de Janeiro, RJ.

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto

Geógrafa, Mestre em Planejamento Urbano, Doutora em Urbanismo, Professora Associada do PROURB e coordenadora do Laboratório de Estudos de Águas Urbanas (LEAU/PROURB/FAU/UFRJ). Rio de Janeiro, RJ.

Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa

Socióloga, Mestre em Planejamento Urbano, Doutora em Serviço Social Professora Adjunta (PROURB/FAU/UFRJ). Rio de Janeiro, RJ.

RESUMO: A crise de governabilidade das metrópoles brasileiras aponta para a emergência de uma nova agenda metropolitana, face ao agravamento do quadro de fragmentação institucional e intensificação dos principais problemas urbanos. Novos mecanismos de cooperação e coordenação, de base legal possibilitam enfrentar os desafios centrados na superação de modelos anacrônicos de gestão e planejamento territoriais. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 12 de Janeiro de 2015, assim como a Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107 do ano de 2005) trazem propostas para um

planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum. Logo, esse trabalho busca discutir a viabilidade de se pensar a cooperação institucional consorciada no âmbito da metrópole do Rio de Janeiro e os desafios político-institucionais rumo a uma gestão territorial integrada.

PALAVRAS-CHAVE: Metrôpoles, Governança metropolitana, Consórcios públicos.

ABSTRACT: The governability crisis of the Brazilian cities points to the emergence of a new metropolitan agenda against the worsening of institutional fragmentation frame and intensification of the main urban problems. Therefore, possibilities of creating mechanisms for cooperation and coordination emerge from legal base; and challenges centered on overcoming anachronistic models of territorial planning. In this sense, “Estatuto das Metrôpoles”, Federal Law no. 13.089 January 12, 2015, as well as the “Lei de Consórcios Públicos” (Federal Law No. 11.107 of 2005) bring proposals for the planning, management and execution of public functions of common interest. Thus, this article aims to discuss the feasibility of thinking consortium institutional cooperation within the metropolis of Rio de Janeiro and the political and institutional challenges towards an integrated land management.

KEYWORDS: Metropolis, Metropolitan

1 | INTRODUÇÃO

As metrópoles brasileiras estão concentrando de maneira crescente os efeitos mais perversos da problemática social. Os desafios decorrentes da metropolização da questão social (Junior e Ribeiro, 2007) têm fomentado o retorno ao tema sobre o planejamento e gestão das metrópoles e das regiões metropolitanas, especialmente nos últimos dez anos (Ibid, 2007, p.8-15).

Nesse sentido, o caráter central relacionado às estratégias atuais de planejamento para as metrópoles no Brasil tem convergido para um entendimento maior acerca de experiências na gestão e organização do território com base em novos arranjos institucionais. No bojo da dinâmica territorial atual, cujo pano de fundo tem como cenário as transformações econômicas, sociais e políticas definidas a partir da reestruturação produtiva capitalista (Harvey, 1994), as metrópoles tem um papel central. A governança urbana metropolitana e a implementação de mecanismos de cooperação institucional que prezem maior articulação na implementação de políticas públicas, contemplando o diálogo entre os agentes e atores atuantes no território, torna-se uma questão para o planejamento que pautado nos princípios do direito à cidade.

As experiências em planejamento, gestão e governança metropolitana no Brasil tem como ponto crucial a institucionalização de Regiões Metropolitanas no ano de 1973 pelo Governo Federal no período do Regime Militar. A criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras ocorreu, portanto, sob um marco institucional jurídico/político concentrador e centralizador, de forma autoritária e baseada em critérios vagos (Maricato, 2011), que de maneira superficial definiram territórios sob o imperativo de desenvolvimento econômico e de controle político. O desenho institucional que definia a gestão e o planejamento das metrópoles brasileiras nesse período consistia em um amplo poder do governo federal em detrimento dos entes federativos. As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano – na área de saneamento e habitação, por exemplo – estavam sob jurisdição de empresas estatais subordinadas aos fundos federais e desvinculadas dos órgãos metropolitanos, favorecendo o planejamento tecnocrático e isolado.

Com o advento da Constituição de 1988, municípios e estados passam a protagonizar um papel fundamental na gestão metropolitana, a partir da ampliação de responsabilidades e divisão de competências. O processo de descentralização, pautado no arcabouço institucional do federalismo, conferiu poder e autonomia aos entes federativos e possibilidades de cooperação horizontal entre os entes federativos no atendimento às demandas da sociedade. Todavia, a descentralização não foi capaz de lidar com as desigualdades no espaço regional, uma vez que não significou o desenvolvimento de instituições que estimulem a cooperação entre os entes da

federação, assim como corroborou para o municipalismo autárquico (Garçon, 2009). As reivindicações pela autonomia municipal, cerceadas durante o período autoritário, vão ganhar espaço, dentro de um contexto de valorização da gestão local. Logo, a visão “neolocalista” apresenta uma outra face caracterizada por uma resistência explícita à questão metropolitana, que passa a ser identificada com as políticas de cunho autoritário e com o esvaziamento do poder municipal produzido pelo regime militar. A inércia política por parte dos estados (e de suas respectivas entidades) e a postura autárquica dos municípios (sendo muitos incapazes de implementar políticas públicas de maneira isolada), leva a caracterizar o quadro de “desgovernança” metropolitana (Ibid, 2009, p.9). como marcada pelo “neolocalismo”, se inicia com a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, indaga-se sobre as potencialidades do marco legal existente no sentido de estimular a cooperação intermunicipal e a governança interfederativa em contextos metropolitanos. Busca-se examinar a Lei dos Consórcios Públicos e o Estatuto da MetrÓpole tendo como recorte espacial para análise a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

2 | QUADRO INSTITUCIONAL E PERSPECTIVAS DE GOVERNANÇA: A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO EM QUESTÃO.

A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro remonta o período do Governo Militar, cerca de um ano mais tarde à criação das primeiras RMs. Em diálogo com a Lei federal nº 14 de 1973, a institucionalização da RMRJ subordinou os 14 municípios integrantes - Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba – à lógica de planejamento e gestão territorial sob o “braço forte” do Governo Federal no Executivo Estadual.

Por conseguinte, a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM), que embora sinalizasse para a implementação de políticas públicas no âmbito regional, encontrou seus entraves nos princípios de centralização e controle territoriais. Os limites de atuação também se fizeram na tecnocracia presentes na elaboração dos Planos Diretores Municipais, assim como na inequidade na distribuição dos recursos financeiros. Práticas clientelistas e de cunho partidário permearam, a partir da década de 1980, grande parte das ações voltadas para a gestão e planejamento regionais.

Com a extinção da entidade metropolitana no ano de 1989, esvaziaram-se as propostas político-institucionais de coordenação metropolitana e a ausência de recursos só daria mais força à questão. Face à crise que progredia nos anos da “década perdida”, o esvaziamento econômico, o acirramento das desigualdades socioespaciais e a carência de políticas públicas no âmbito metropolitano consistiram em um grande

desafio no campo do planejamento e gestão do espaço urbano metropolitano.

Nos últimos vinte anos, importantes mudanças no campo da gestão e das políticas públicas ocorreram na RMRJ no contexto nacional. Com a promulgação do Estatuto das Cidades - em diálogo com a Constituição Federal de 1988, diretrizes e orientações foram definidas para as políticas urbanas, permanecendo, contudo, um vazio sobre a questão metropolitana. Nos últimos anos, a mobilização de recursos significativos - principalmente oriundos do Governo Federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) trouxe um conjunto de ações nos setores de saneamento e habitação nos diferentes municípios metropolitanos, sem que, contudo, se integrem a um processo de planejamento e coordenação metropolitana.

Além disso, a implantação de grandes empreendimentos de cunho regional nos últimos anos tem provocado transformações significativas na estruturação socioespacial da metrópole e demandado reflexões maiores acerca dos impactos sociais e ambientais no território. Para a RMRJ, destacam-se o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), o Arco Metropolitano e o Porto Centro Atlântico do Complexo Industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (IPEA, 2013).

Todavia, deve-se observar que a execução e a implementação de projetos e programas encontram nos interesses políticos particulares, na ausência de articulação entre as diversas instâncias públicas (órgãos, secretarias municipais e estaduais) e na falta de efetividade das ações sob iniciativa dos municípios seus principais gargalos. A dificuldade em se estabelecer uma integração de ideias e ações, a ingerência na aplicação de recursos, o caráter pontual e restrito dos projetos e a carência de um corpo técnico qualificado no nível municipal abrem espaço para essa questão.

Esses fatores corroboram não somente para o agravamento da crise política e institucional, mas na persistência do quadro de vulnerabilidade social e ambiental na RMRJ. Considerada a segunda maior aglomeração urbana do Brasil, a RMRJ concentra aproximadamente $\frac{3}{4}$ da população do Estado do Rio de Janeiro. A histórica e persistente produção desigual do espaço urbano – nos moldes da “modernidade seletiva” (Lago, 2006) que marca esse território pode ser observada no acesso limitado aos serviços públicos por grande parte da população e nos riscos socioambientais a ela associados.

Entre a permanência dos antigos problemas e o surgimento de novos desafios, é demandada uma integração maior entre os entes federativos (Estado e municípios), definindo estratégias diante de desafios comuns. Nesse sentido, a Lei Estadual nº 5192 de 15 de Janeiro de 2008 apresenta, no Artigo Sétimo:

[...] levar em consideração a imperiosa necessidade da integração, articulação e esforço coletivo dos poderes públicos estadual e municipal envolvidos, para que se obtenha a maximização e otimização dos investimentos e serviços públicos, devendo ser analisados e identificados modelos de institucionalização da questão metropolitana, através de, entre outros da criação da Agência Metropolitana para esse fim, ou de Consórcios Públicos como previstos na Lei Federal nº 11.107/05.

O estabelecido nesta lei vai ao encontro das funções públicas de interesse comum (FPIC), previstas no Artigo nº25 da Constituição Federal do ano de 1988 definidas e na Lei Estadual Complementar nº87 de 1997. As FPICs, que tratam de temas territoriais, econômicos, sociais, ambientais e institucionais, são objetos de estudo do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas (CEEM), coordenado pelo vice-governador do Estado e com a participação das secretarias de governo. O Comitê constitui-se como uma tentativa de articular o diálogo com outras instituições que fomentam o diálogo em prol da gestão metropolitana. A necessidade em promover essas mudanças culminou na criação da Câmara Metropolitana de Integração Intergovernamental e do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana no ano de 2014. Tendo como instrumentos principais um plano estratégico e multisetorial de desenvolvimento urbano integrado, assim como um sistema de informações metropolitanas, sua estrutura operacional e administrativa deverá ser composta por dois conselhos (de caráter consultivo e deliberativo), uma agência executiva e diversos comitês técnicos. Para tanto, a constituição dessa câmara pressupõe a participação de diversos atores e agentes políticos atuantes na arena metropolitana, desde representantes do Poder Executivo aos membros da sociedade civil. A possibilidade de institucionalização do Conselho Metropolitano remete as potencialidades de dois instrumentos legais que podem orientá-lo: a Lei de Consórcios Públicos e, principalmente, com o Estatuto das Metrôpoles.

3 | OS RUMOS DA GOVERNANÇA URBANA NA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO: A LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O ESTATUTO DAS METRÓPOLES.

No tocante ao federalismo e cooperação intermunicipal no Brasil, alguns pontos merecem atenção. Primeiramente, ressaltar que autonomia política, administrativa e financeira conquistada pelos entes federativos, em um momento de grande fragilidade fiscal da União, estimulou a competição entre municípios e estados na busca por maiores recursos, com vistas ao desenvolvimento de atividades econômicas. Por outro lado, a crise econômica na década de 1980 fomentou a prática do “jogo de empurra” (Franzese e Abrucio, 2009, p.12), fazendo-se valer dos princípios do federalismo previsto na Constituição Federal de 1988 quanto a distribuição de competências para as políticas públicas. Esse “jogo de empurra” enfraqueceu os mecanismos de articulação institucional para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão de cunho metropolitano (Ibid, 2009, p.11).

A Lei 11.107 de 2005, conhecida como Lei de Consórcios, e seu decreto de regulamentação (Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007) trouxeram algumas perspectivas para transformação institucional desse cenário. Ela tem como objetivo proporcionar a segurança político-institucional necessária para o estabelecimento de estruturas de cooperação intermunicipal. Os consórcios, nos termos da Lei 11.107/2005, são parcerias entre dois ou mais entes da federação para a realização de

objetivos comuns, em qualquer área. Eles são pessoas jurídicas, que podem assumir a personalidade de direito público ou privado. Os primeiros são autarquias de caráter especial e submetem-se às regras de direito público em geral. Os segundos são associações civis e possuem um regime jurídico híbrido. Vale lembrar que os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes consorciados. Assim, a cooperação através de consórcios é uma alternativa importante para implementação de programas e desenvolvimento de projetos. O estado pode participar dos consórcios, em uma forma de cooperação, que é essencialmente, horizontal, pautada na paridade entre seus membros e voluntária.

A Lei deu maior consistência jurídica às associações intermunicipais, e existem de fato diferentes consórcios metropolitanos, agregando municípios para planejamento de diferentes políticas setoriais (transportes, resíduos sólidos, por exemplos). No caso do Rio de Janeiro, além dos consórcios setoriais específicos para política de saúde, e de disposição final de resíduos sólidos, existe apenas um consórcio metropolitano que envolve uma articulação entre parte dos municípios metropolitanos, o CONLESTE, Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense, que envolve, entre outros, municípios do leste metropolitano.

Diferentes análises apontam que os consórcios não substituem as associações compulsórias de municípios integrantes de áreas conurbadas, necessárias para o adequado equacionamento de soluções integradas para as regiões. No caso do Rio de Janeiro, concorda-se aqui com a análise apontada em relatório do IPEA, que indica que a atuação de alguns consórcios ou associações e dos comitês de bacias não é suficiente para atender as necessidades da M, pois também se voltam para questões mais específicas, não contemplando as diferentes dimensões que caracterizam a região (IPEA, 2013). No que diz respeito a necessidade de uma associação compulsória de municípios voltada para a gestão metropolitana, já havia a Lei Complementar nº 87/97, que foi, entretanto, objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 1842, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). O julgamento da ADI pelo Supremo Tribunal Federal no início de 2013 trouxe novas perspectivas para a gestão metropolitana e para a questão da compulsoriedade. Segundo o acórdão do Supremo, que julgou a ação procedente em parte, a instituição da região metropolitana é prerrogativa do estado e a participação dos municípios é compulsória.

Por outro lado, o julgamento ADI traz esclarecimento sobre as funções públicas de interesse comum, que o Estatuto da MetrÓpole se furtou a definir. Em relação à Lei Complementar nº 87/97, o Partido Democrático Trabalhista - PDT, autor da ação, sustentava que com a criação da “região metropolitana”, o Estado do Rio de Janeiro, sob o argumento de tratar de interesses comuns ou metropolitanos, passaria a administrar grande parcela das funções e serviços que a Constituição Federal reservou aos municípios. O acórdão do Supremo referenda a definição de funções de interesse comum que consta, no seu artigo 3º da Lei nº 87/97, ou seja:

I- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais; II - saneamento básico, incluindo o abastecimento e produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário; III - transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga; IV - distribuição de gás canalizado; V - aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, e o controle da poluição e preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável; VI - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e VII - habitação e disciplina do uso do solo.

No que diz respeito a organização da gestão metropolitana, a referência legal é o Estatuto da MetrÓpole, que no artigo 8o indica que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Entretanto, o Estatuto não deixa claro como se dará a composição efetiva dessa instância, quais os critérios para participação do estado e dos municípios. Existe, portanto, espaço para o estabelecimento de critérios que privilegiem o governo estadual na composição dessa instância. O julgamento da ADI 1842 trouxe poucos esclarecimentos sobre o tema: o STF decidiu que o estado-membro deve participar das decisões tomadas na “entidade regionalizada” mas não deixou claro de que forma poderá se dar essa participação. Assim, dependendo da forma proposta dessa entidade, pela Lei Estadual que a cria, o Estado pode se sobrepor aos municípios, reproduzindo um modelo anacrônico de gestão metropolitana, e contrariando a deliberação do próprio STF, que se posicionou no sentido de haver uma participação, equilibrada, mesmo que não paritária, de todos os membros.

Uma outra questão não resolvida, nem pela ADI, nem pelo Estatuto da MetrÓpole é a questão da participação da sociedade civil na instância de gestão metropolitana: não é definida a composição da participação popular no ente metropolitano.

Por outro lado, a obrigatoriedade de elaboração e a implementação de um plano de desenvolvimento urbano integrado pode ser um processo promissor de congregar as forças sociais e políticas das metrÓpoles em torno de objetivos comuns e, desta

forma, desencadear um mecanismo de transformação do território funcional e em território político. No entanto, os mecanismos e instrumentos de participação da sociedade são todos consultivos e de baixa efetividade, reduzindo-se a realização de audiências públicas e debates nos municípios envolvidos. Não são previstos a criação de conselhos das cidades nem a realização de conferências. A única exigência é que o plano seja aprovado pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole (Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues, 2015).

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Rio de Janeiro, desde a extinção da FUNDREM em 1989, foram poucas as iniciativas de fomentar uma articulação intermunicipal para o planejamento integrado e a governabilidade metropolitana. Nesse sentido é louvável a iniciativa de criação da Câmara Metropolitana de Integração Intergovernamental e do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Contudo o modelo de governança a ser adotado nessa instância de gestão metropolitana ainda está em aberto. Os marcos legais existentes orientam apenas parcialmente a sua organização. Cabe, portanto, aos atores chaves da metrópole, entre os quais os governos municipais e as entidades de representação da sociedade civil entrar na disputa para a forma a ser instituída seja efetivamente democrática e legítima e capaz de orientar um planejamento metropolitano pautado nos princípios do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L., FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 33. Encontro ANPOCS. Caxambu, 2009.
- ABRUCIO, F. L. **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. In: HOFMEISTER, W. CARNEIRO, J. M. B. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Konrad Adenauer, São Paulo. 2001.
- GARÇON, S. **Metrópoles. Por que não cooperam?** Ed. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2009.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual nº 42.832, de 31 de Janeiro de 2011**. Disponível em www.doerj.rj.gov.br.
- HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Ed. Loyola, São Paulo. 1994.
- IPEA, CEPERJ. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil. Arranjos institucionais de Gestão Metropolitana**. Relatório de Pesquisa, 2013.
- LAGO, L. **A dinâmica espacial em curso nas metrópoles brasileiras: algumas questões para discussão**. In: *Novas Periferias Metropolitanas. A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Ed. C/Arte. Minas Gerais, 2006.
- MARICATO, H. **Metrópoles desgovernadas**. *Revista de Estudos Avançados (USP)*. v. 25, p. 7-22. São Paulo. 2011.

RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS JUNIOR, O. A., RODRIGUES, J.M. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. 2015. Disponível em <http://web.observatoriodasmetrosoles.net>.

SANTOS JUNIOR, O. A. S.; RIBEIRO. L. C. Q. **As metrópoles brasileiras: territórios desgovernados**. In. SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO. L. C. Q. (Org.). *As metrópoles e a Questão social brasileira*. Editora Revan, Rio de Janeiro. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal Complementar n 14 de 08 de Junho de 1973**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei n  10.257 de 10 de Julho de 2001**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei n  11.107 de 06 de Abril de 2005**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei 11.445 de 05 de Janeiro de 2007**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei n  13.089 de 12 de Janeiro de 2015**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei Federal Complementar n 20, de 01 de Julho de 1974**. Disponível em www.planalto.gov.br.

O PARQUE URBANO DA REDENÇÃO EM PORTO ALEGRE-RS E A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS CONCEBIDO E VIVIDO.

Jaqueline Lessa Maciel

Universidade Federal De Santa Maria – UFSM
Centro de Ciências Naturais e Exatas – CCNE
Programa De Pós-Graduação Em Geografia
Santa Maria – RS

Benhur Pinós da Costa

Universidade Federal De Santa Maria – UFSM
Centro de Ciências Naturais e Exatas – CCNE
Programa De Pós-Graduação Em Geografia
Santa Maria – RS

RESUMO: O presente artigo busca identificar a importância dos espaços verdes como elemento essencial do cotidiano da população urbana. Neste panorama, objetiva-se explorar a percepção das pessoas sobre estas áreas e sua inserção no meio urbano como fonte de lazer e apreciação da natureza. Destaca-se como ocorreu a urbanização das cidades, o uso periódico dos espaços verdes, os abusos e desusos desenfreados. O enfoque dado ao parque da Redenção permite um entendimento pleno da ligação do ser humano com a natureza, pois devido à expansão das cidades surgiram necessidades ambientais, e a presença de vegetação se tornou indispensável no meio urbano. Buscou-se o entendimento do cotidiano da população na Redenção, já que as representações sociais constituem um

agente construtor e transformador do espaço geográfico. Porto Alegre, capital do RS, é uma das cidades mais arborizadas do Brasil, com oito parques urbanos e tem como destaque o parque da Redenção na preferência dos seus habitantes. Este parque, doado à cidade em 1807, está localizado próximo ao centro de Porto Alegre, e possui cerca de 30 hectares de área livre. Em decorrência do crescente aumento da população, é necessário adotar medidas que preservem os espaços verdes urbanos, é evidente que estas áreas se tornarão cada vez mais escassas, e é imprescindível que a população e os órgãos públicos tenham o compromisso de manter vivo este ambiente que tanto traz benefícios à sociedade e ao meio ambiente.

PALAVRAS – CHAVE: espaços verdes urbanos, vegetação, parques;

ABSTRACT: This article seeks to identify the importance of green spaces as an essential element of everyday life of the urban population. Against this background, the objective is to explore people's perceptions on these areas and their integration in urban areas as leisure source and appreciation of nature. Stands out as occurred urbanization of cities, the periodic use of green spaces, abuses and rampant disuses. The focus given to Farrington Park allows full understanding of the human connection with

nature, because due to the expansion of cities arose environmental needs and the presence of vegetation has become indispensable in urban areas. People everyday understanding is sought in Redenção Park, since the social representations are a builder and transforming agent of geographical space. Porto Alegre, capital of Rio Grande do Sul, it is one of the greenest cities in Brazil, with eight city parks and its highlight the Redenção Park in preference of its inhabitants. This park donated to the city in 1807, is located near the center of Porto Alegre, and has about 30 acres of open area. Due to the increasing population, it is necessary to adopt measures to preserve urban green spaces, it is clear that these areas will become increasingly scarce, and it is essential that the public and public agencies have committed to keeping alive this environment both beneficial to society and the environment.

KEY-WORDS: Urban green spaces, vegetation, parks

DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO DE PORTO ALEGRE

As sociedades industriais são caracterizadas pela pluralidade e rapidez dos processos que ocorrem através das alterações econômicas e políticas. Nesta perspectiva, a sociedade é representada por diversos e distintos sujeitos que a integram e a produzem, construindo o espaço geográfico, vivido, percebido e concebido, num movimento dialético.

Segundo Lefebvre (1990) o espaço vivido é também lugar das ambigüidades das relações sociais, habitados pelas representações, cujos pequenos mundos se articulam. É no espaço que se encontra a chave para a compreensão da (re)produção do homem em sociedade, e em decorrência do poder que a representação deste possui para transformar e substituir a realidade vivida e percebida.

O espaço vivido, para o presente trabalho é o objeto das representações, por esse ser o cenário de ação e meio para interação social; é no espaço que os indivíduos estão a viver, perceber e relacionar-se. Quando falamos de espaço vivido, estamos buscando no universo individual o experienciado, o espaço construído através da percepção do sujeito. Nesse sentido o espaço vivido nada mais é do que o espaço das relações sociais do dia a dia.

Dessa maneira, torna-se necessário caracterizar a evolução urbana da cidade de Porto Alegre, destacando a função social do Parque da Redenção, um território composto por diferentes grupos de frequentadores que, de acordo com as características particulares criam territórios bem definidos na área do parque. Além dessas redes de relações sociais, é importante observar os potenciais naturais que o território oferece, pois o ambiente influencia diretamente nos sujeitos que ali escolhem permanecer.

As cidades estão em crescimento contínuo e expansivo, ocupando espaços cada vez maiores para usos urbanos. O processo de urbanização pode ser compreendido como um processo que se refere tanto ao crescimento físico e humano, bem como às mudanças nas relações comportamentais e sociais desenvolvidas nas cidades.

De acordo com Sposito (2011) o entendimento do processo de urbanização não pode ser pontual. Neste sentido, faz-se necessário à análise de toda a evolução urbana da cidade, no sentido de entender as rupturas de paradigmas, de diferentes momentos históricos.

Nesta perspectiva, a sociedade tende a se especializar cada vez mais em áreas urbanas, a cidade passa a ser o espaço privilegiado das oportunidades: da inovação, do trabalho, da cultura, da política e da riqueza, em contrapartida, o espaço da carência e da desigualdade na efetivação do direito ao trabalho, à cultura e à participação política e mesmo aos bens de serviços (MOURA, 2004).

A urbanização sobre o território de Porto Alegre evidencia, de acordo com Souza e Müller (2007), períodos distintos em função de fatores econômicos, institucionais, locais e culturais. Assim, são sistematizadas para Porto Alegre cinco fases de expansão, que são: ocupação do território, trigo, imigração, industrialização e metropolização. Cada uma dessas fases será descrita, com o objetivo de analisar a produção do espaço urbano, entendendo as suas transformações.

A primeira fase de ocupação do território abrange o período de 1680 a 1772, e é marcada pela ocupação dos luso-brasileiros, paulistas e lagunistas. Neste período a cidade de Viamão foi a capital do Estado do Rio Grande do Sul. A região de Porto Alegre era um importante escoadouro da produção da região, por estar localizada na confluência de rios e pelo seu porto natural - Guaíba. No ano de 1772, a população de Porto Alegre sobrepõe-se à da capital Viamão, destaca-se a Sesmaria de Jerônimo de Ornelas e os açorianos, e também a presença do porto, e o núcleo urbano que consolidará a cidade de Porto Alegre registra seu primeiro crescimento populacional.

A segunda fase (1772 a 1880) é marcada pela consolidação de Porto Alegre como capital, o desenvolvimento da região do Rio Jacuí e o surgimento de cidades ao longo desta região. O plantio de trigo era responsável pelo desenvolvimento da economia urbana de Porto Alegre. De acordo com Hausman (1963), nesta fase a cidade de Porto Alegre cria aspectos urbanos, reforçando a posição e localização do porto. Em 1810, Porto Alegre foi elevada à vila, tornando-se um importante núcleo, realizando importações e exportações devido ao surgimento de um mercado nacional.

A terceira fase é caracterizada pelos fluxos migratórios (1820 a 1890). A chegada e fixação dos imigrantes alemães e italianos incentivaram o aumento da produção agrícola. Segundo Hausman (1963), os primeiros adensamentos populacionais foram Menino Deus, São Miguel e Partenon (1853). Tais arraiais se constituíam próximos a uma capela ou venda, estabelecendo vínculos comerciais.

A quarta fase é marcada pela industrialização (1890 a 1945), período que compreende as duas grandes guerras mundiais, favorecendo o surgimento e desenvolvimento de manufaturas locais em decorrência da diminuição abrupta das importações. A indústria era voltada para o interior, marcando o incremento das atividades comerciais, a mão-de-obra passa a ser basicamente dos imigrantes alemães. A cidade começa a aumentar seu perímetro urbano: além dos arraiais do Menino Deus

e São Miguel e Partenon, surgiram Navegantes, São Manoel e Glória. Cada novo arraial representava a formação de núcleos urbanos a partir do desenvolvimento de determinada atividade. O arraial de Navegantes surgiu a partir da comunicação fluvial com as colônias em expansão, formadas por comunidades de pescadores (Hausman 1963).

Destaca-se também o alongamento da área norte de Porto Alegre, acompanhando a linha férrea em direção a São Leopoldo, ligando a área central da cidade com o arraial de Navegantes. Identificam-se dois eixos de expansão; um em direção à Viamão e outro ao longo do Caminho Novo (alongamento da Rua Voluntários da Pátria). O avanço da cidade ao longo da área central (em direção à Rua Independência) constitui-se por um alongamento da Rua Duque de Caxias (anteriormente conhecida como Rua Formosa).

Na década de 1890, Porto Alegre contava com 52.200 habitantes, aumento de 10.000 habitantes em relação ao ano de 1888, atestando um nítido crescimento demográfico, tal crescimento e a expansão das atividades comerciais, favorecidas pelo surgimento do transporte ferroviário, possibilitaram o escoamento da produção. Gradativamente, os arraiais foram crescendo, integrando uns com os outros, para posteriormente dar origem aos bairros.

A partir do incremento do transporte e da maior mobilidade urbana da época, foi possível a expansão do perímetro urbano em direção ao morro de Petrópolis e dos Moinhos de Vento. Seguindo com Hausman (1963) havia todo um eixo de expansão urbana de Porto Alegre:

A cidade estendia-se até o bairro Navegantes, Moinhos de Vento, contornava o Morro de Petrópolis pelo oeste até a rua Boa Vista, alongando-se pelo Partenon até o Hospício, estendendo-se até o morro do Cemitério, sofrendo portanto um estrangulamento. Alcança o bairro Menino Deus até a Praia de Belas, ao longo da qual, apertada pelo morro de Santa Teresa, vai até a ponta do Dionísio, onde formou o Bairro do Cristal (Hausman, p.15, 1963).

A quinta e última fase caracteriza-se pelo processo de metropolização de Porto Alegre (1945 aos dias atuais), podemos destacar a instalação de núcleos industriais, juntamente com a expansão da ocupação urbana. A instalação das indústrias acompanha as áreas de expansão da cidade, configurando-se nos eixos de crescimento e desenvolvimento dos bairros. Assim, o aumento heterogêneo da cidade extrapola os limites municipais, exigindo estratégias de ordenamento e gerenciamento.

Nesta perspectiva, o presente artigo busca analisar o processo de urbanização sob o enfoque sócio-espacial, abordando as relações sociais que se estabelecem em determinado espaço singularizado por seus atributos físicos, ambientais e sociais. Além disso, visa também à importância da manutenção dos espaços verdes no meio urbano, pois com o crescimento das cidades a procura por lugares mais arborizados tornou-se essencial e indispensável.

O PARQUE DA REDENÇÃO EM PORTO ALEGRE

A análise da questão ambiental na sociedade urbana é resultante do processo pelo qual o homem e a natureza se relacionam. A sociedade tornou-se cada vez mais urbana, porém estabelecendo fortes dependências com os recursos naturais diante de um modelo de desenvolvimento capitalista, baseado na exploração para a manutenção de vida, explicado pelo consumo desenfreado.

Neste contexto, o espaço urbano revela as relações conflitantes entre o capital e o trabalho, condicionando não somente no sentido material, mas nas relações de poder projetadas territorialmente e nas práticas sócio espaciais inscritas no espaço. Deste modo, o espaço representa um componente dialeticamente definido dentro de uma economia política, que, em última instância, explica a sobrevivência do capitalismo atual.

Destaca-se a necessidade do entendimento da percepção do sujeito que frequenta o, pois através do sentimento de pertencimento é estruturada e organizada a relação entre o sujeito e o objeto, conferindo valor àquilo que faz parte do mundo-vivido e que se traduz em ação a partir do significado atribuído.

Torna-se necessário a compreensão dos processos mentais relativos à percepção ambiental para que se possa entender de forma clara como se estabelecem as relações entre o homem e o parque da Redenção. Isto porque cada indivíduo percebe, reage e responde de forma distinta à ligação com o meio ambiente. De acordo com Trivinós (1987) a percepção de determinado espaço se dirige pela lógica da intencionalidade e do uso do sujeito.

Então, pode-se dizer que se estar no espaço vivido como sujeito ativo confere sentido, valores e significados e interpretações àquilo que se percebe, uma vez que fazem parte de nossas vidas. Havendo assim, um interagir, pois o sujeito está aberto e se comunica com o espaço vivido (LEFEBVRE, 1990).

O espaço vivido muitas vezes perde o seu significado para os objetos e o cotidiano da vida dentro de uma sociedade marcada pelo sistema capitalista, onde há um valor de mercado que os objetos adquirem. Porém, quando o indivíduo atribui significado e importância para o ambiente, sentindo-se nele inserido, a vasta gama de intenções, tanto no caráter prático de viver o ambiente, quanto no caráter simbólico de senti-lo. Possibilitando ao sujeito a busca contínua do bem estar de vivenciar o Parque da Redenção.

Nesta perspectiva, a preocupação ambiental torna-se um dos pilares da sociedade moderna, já as ações antrópicas são as causas das destruições nos ambientes naturais. Dessa maneira, torna-se importante destacar o papel dos parques na cidade, a relação dos sujeitos nessas áreas, a preservação de atributos pautados na qualidade de vida da sociedade, havendo assim, momentos de lazer e contemplação, percebendo a importância da natureza na sociedade.

Mesmo em uma sociedade moderna, a ideia de preservação ambiental ligada

à qualidade de vida é significativa e a conservação dos parques urbanos garante a preservação de alguns atributos naturais na cidade. Estes parques atendem a demanda requisitada pelos diferentes estratos populacionais que necessitam dos momentos de descontração e relaxamento.

Desta forma, os parques urbanos representam uma das áreas mais procuradas pelos cidadãos, exercem funções ecológicas, estéticas, auxiliam a diminuir a poluição do ar e sonora. Segundo Berdoulay (1999), a preocupação ambiental tornou-se uma discussão do século XXI:

Os movimentos de proteção da natureza se difundiram enormemente na população, que mudou seu olhar sobre o mundo que o cerca e sobre sua própria responsabilidade ambiental. Os prejuízos ligados à vida urbana, poluição, doenças etc., não são as únicas maneiras pelas quais o meio ambiente entrou nas preocupações urbanas: a preocupação pela qualidade de vida, pelo sentimento de bem-estar, é também responsável por este olhar renovado sobre a cidade, as duas tendências estando ligadas, uma vez que a qualidade de vida depende da qualidade do meio ambiente (Berdoulay, p. 80, 1999).

A cidade de Porto Alegre, uma das capitais mais arborizadas do Brasil, contém oito parques urbanos espalhados por diversas regiões. Estes parques oferecem um contato maior com a natureza e possibilita a conservação de espaços verdes no meio urbano. Destaca-se o Parque da Redenção, sendo ele o mais frequentado pelos porto-alegrenses.

Doado à cidade em 24 de outubro de 1807, pelo governador Paulo José da Silva Gama, inicialmente era denominado Potreiro da Várzea ou Campos da Várzea do Portão, sendo este último atribuído ao antigo portão da Vila de Porto Alegre. Sua área foi transformada em logradouro para uso da população local, bem como para receber viajantes que vinham de fora e que traziam suas carretas, afinal precisavam de um lugar para descansar e comercializar gado. Antes de ser oficialmente um parque, a Várzea era distante do meio urbano, era um vasto banhado, com poucas árvores e muitos animais (PESA VENTO, 1999).

Já em 1884, foi nomeado Campos da Redenção, uma homenagem à libertação dos escravos do terceiro distrito da capital, fazendo-se saber que Porto Alegre e Redenção/CE teriam sido as pioneiras na libertação dos seus escravos. Em 1872, foi construído um quartel militar no limite sudeste do parque, que atualmente é o Colégio Militar de Porto Alegre. Na época, a concepção da obra foi autorizada pelo Presidente da Província (COELHO, 1935).

O ajardinamento efetivo do parque deu-se por volta de 1927, proibindo-se um ano depois a entrada do gado e de carretas. Foram feitos uma drenagem e um nivelamento da parte sul do campo do parque, elaborados pelo projeto de ajardinamento do urbanista francês Alfred Agache. Em 1935, tendo em vista a comemoração do centenário da Revolução Farroupilha, o parque tornou-se Parque Farroupilha, por meio do Decreto Municipal 307/3 (PESA VENTO, 1999).

No ano de 1939, foi estruturado o espelho d'água no eixo central e prosseguiu-

se o ajardinamento. Os recantos Jardim Alpino, Jardim Europeu e Jardim Oriental foram implantados em 1941. No mesmo ano, houve uma forte enchente e foi criado um recanto que recebeu o antigo chafariz francês de ferro fundido da Praça Pereira Parobé, antes presente na Praça XV de Novembro. Em 1978 foi criado o Brique da Redenção, e em 1997, efetuado o tombamento do parque como patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico de Porto Alegre (MACEDO, 1968).

Todas as modificações e transformações que o Parque sofreu ao longo da evolução urbana de Porto Alegre incidem neste espaço como melhoramentos implantados na área. Deve-se destacar o uso do parque pelos porto-alegrenses, já que este processo se mostrou importante, na medida em que a população foi se apropriando e usufruindo desta área mesmo antes de ser pensada como um espaço a ser construído especificamente para o lazer.

O uso do Parque leva a uma importante reorganização das relações sociais neste espaço. Cada pessoa que utiliza e frequenta este espaço público faz escolhas em relação às pessoas com quem quer se relacionar e aos equipamentos e lugares específicos. Conseqüentemente, há uma reorganização das relações sociais e da ocupação do espaço, algo que não está estagnado no tempo, mas se altera a cada dia, a cada instante em que o lugar é ressignificado pelos diferentes grupos sociais ali representados (LEFEBVRE, 1991).

Dentro deste contexto, o Parque da Redenção, pode ser entendido como um dos principais espaços públicos de Porto Alegre. Assim, pode-se perceber, ao longo da história da cidade, a importância do espaço verde no que se refere à qualidade de vida de sua população ao valorizar e investir também na contínua reconstrução de espaços públicos para o lazer.

ESPAÇOS VERDES E A SOCIEDADE

Buscar o significado de um espaço verde dentro das cidades tem se tornado fundamental para o desenvolvimento urbano. A inserção deste está diretamente ligada à formação de ambientes mais sustentáveis e de preservação ambiental, além da procura por lazer e a qualidade de vida das pessoas, refletido no uso de parques e praças.

Segundo Monteiro (1976), o homem tem a necessidade de que a vegetação esteja presente e que extrapola um valor sentimental e estético. Os espaços verdes urbanos conferem à cidade uma geografia diversificada, inserindo um ambiente alternativo a uma realidade dominante. Esta realidade se resume no conceito de urbanização, no qual a cidade apresenta crescimento físico e humano constante, e a presença dos espaços verdes permite uma mudança nessa paisagem, além de melhorar a realidade caótica que vivemos em uma cidade. Segundo Azevedo (2010):

Os espaços verdes são elementos fundamentais da estrutura e funcionamento das cidades. Consideramos espaços verdes todos os espaços que em ambiente urbano

são dominados por elementos naturais como árvores, arbustos e relvados. Os espaços verdes asseguram direta e indiretamente um conjunto notável de funções e serviços ambientais, sociais e econômicos dos quais depende a qualidade de vida das pessoas nas cidades. (AZEVEDO, p. 9, 2010)

A vegetação é vista pela sociedade como elemento essencial na formação das paisagens naturais, oferecendo a cidade uma aproximação com a natureza que antes só podia ser apreciada em áreas mais distantes do meio urbano, por exemplo, parques de preservação aberto ao público, jardins botânicos e reservas biológicas. O contato com a natureza permite uma sensação de bem estar, segundo Schanzer (2003):

A presença da vegetação alivia o estresse, aumenta o poder de concentração e humaniza as cidades. No planejamento dos espaços construídos, a localização adequada dos elementos vegetais beneficia aspectos de conforto ambiental como temperatura, oxigenação do ar, ventos e umidade a fim de que se atinjam resultados satisfatórios para o conforto humano, influenciando também no bem estar psicológico dos usuários (SCHANZER, p. 19, 2003).

De acordo com Foresti & Pereira (1987), o estudo da qualidade e quantidade da vegetação abrange os fundamentos vitais de toda política de monitoramento e da tomada de decisões para o melhoramento do ambiente das cidades demasiadamente urbanizadas.

O processo da urbanização ao longo do tempo tem gerado grandes problemas em relação ao uso e ocupação de espaços físicos e ambientais nas cidades. O número elevado da população, bem como as atividades econômicas e o padrão de vida exercido na sociedade, tem causado uma degradação considerável do ambiente urbano, resultado do mau uso dos recursos naturais.

Visto que o processo de metropolização de Porto Alegre ocorreu por volta de 1945, período em que a cidade se consolida como metrópole, o espaço disponível estava em constante transformação e se limitando apenas às grandes construções. Às conseqüências ambientais geradas por este crescimento resultou na necessidade de se conservar os espaços verdes presentes. Assim, os assuntos ligados à qualidade ambiental das áreas urbanas a cada década têm se tornado um tema polêmico nos debates acadêmicos e políticos.

Em um cenário urbano, o Parque pode ser considerado como um espaço estimulador para as relações sociais ocorrerem. Apresenta uma forte ligação histórica com o processo de evolução urbana da cidade, tanto em aspectos simbólicos e físicos. Servindo assim, a população porto-alegrense nos momentos de lazer.

Nesta perspectiva, os parques assumem um papel fundamental nas cidades, já que o espaço urbano não pode ser compreendido apenas como um conjunto de edificações residenciais ou comerciais. Os espaços abertos e arborizados como parques e praças precisam ser considerados, que infelizmente o processo de urbanização tem feito exatamente o contrário, fechando-se em si mesmo.

Destaca-se a importância da arborização, esta tem contribuído muito para a mudança dessa paisagem, vemos ruas bem arborizadas, parques com vegetação

nativa e o mais importante é a aceitação por grande parte da população em defender estes espaços. Entretanto, nem todo o lugar mantém essa tendência, o crescimento populacional demanda maiores espaços e conseqüentemente uma área maior será utilizada para a construção civil. É desta forma que os espaços verdes estão perdendo sua posição, e, portanto, mais escasso. Diz Olivier Mongin, filósofo e escritor francês, em entrevista cedida ao Jornal Globo (2013):

“As cidades não podem ser compreendidas somente como um conjunto de edificações que servem como residências ou escritórios. Temos também os espaços abertos, como ruas e praças, onde são inseridas as áreas verdes. O grande problema das aglomerações urbanas ocorre quando deixamos totalmente de lado um fator externo: a natureza, que está sempre ao nosso redor. Infelizmente, o que temos visto nos últimos tempos é um movimento de urbanização que está se fechando em si mesmo, devorando as áreas verdes e os espaços abertos. O modo de vida urbano tem a tendência de se virar contra a natureza. A vida em comunidade, no entanto, exige que tenhamos estes espaços comuns”. (Entrevista cedida ao Jornal Globo, 2013).

É importante reforçar que o processo de transformação das cidades requer amplos espaços para que ocorra o desenvolvimento urbano. Porém, é preciso reconhecer e identificar dentro da cidade as áreas disponíveis e o que se encontram nelas, muitas vezes são espaços verdes importantes e que precisam ser preservados. É desta forma que se destaca o uso destes, sejam eles parques, praças e jardins. Destacam-se, principalmente, o uso para encontros sociais, práticas de atividades físicas, eventos e atividades de educação ambiental.

Atualmente, a população possui um público variado, com prioridades distintas e uma parcela da sociedade utiliza ambientes mais restritos e fechados, como academias e shopping centers em busca do entretenimento. Em contrapartida, a procura por atividades ao ar livre se tornou uma necessidade, pois deste modo, as pessoas mantêm contato com a natureza adquirindo uma melhor qualidade de vida.

Os parques e as praças configuram esta necessidade e a realidade atual se mostra cada vez mais empenhada em produzir espaços de convívio social. A relação social da população com os espaços verdes remete um comportamento diferenciado ao que normalmente encontramos em ambientes urbanizados. Porém, o mesmo espaço geográfico é marcado pela devastação dos recursos naturais e, como conseqüência, vivencia-se as grandes problemáticas ambientais. Essas problemáticas são decorrentes unicamente da ação antrópica. Tendo em vista este agravo, Arne Naes (1973), através da ecologia profunda, transmite o pensamento de que a relação social com a natureza deve ser reformulada radicalmente para que possa ser sustentável.

A sociedade demonstra uma necessidade de conviver com a natureza, visto que as cidades estão cada vez mais urbanizadas. Assim, a proximidade do ser humano com os espaços verdes reflete a busca por uma reconexão com a natureza, oportunizando uma cumplicidade mútua com o ambiente e transparece em nossas atitudes, hábitos e sentimentos uma ligação profunda com aquele espaço.

Buscando um entendimento absoluto desta interpretação, Rita Mendonça (2005)

nos permite refletir:

Num mundo vastamente transformado, onde as áreas silvestres são restritas, visitar a natureza significa algo mais do que uma simples visita ou um ato “heróico” para os que a isso se dedicam. Significa a manifestação de um desejo profundo de reconciliação e de necessidade de revisão dessa relação, que é, no mínimo, contraditória. (Rita Mendonça, p.216, 2005).

Nesta ótica, o Parque Farroupilha constitui-se como um importante espaço público de uso e lazer da cidade, destacando-se como um espaço verde que permaneceu em meio a todo o processo de urbanização. Possuindo uma localização na área central da cidade, sendo assim, se constitui em uma opção da população como um espaço privilegiado de entretenimento.

Em compensação, a falta do monitoramento e da gestão dos parques urbanos e praças geram abusos que se caracteriza pelo vandalismo e descasos frequentes, além de como a população se porta diante destes espaços, ou seja, o cuidado que se tem com os monumentos, com as árvores e com o espaço que serve para a interação social. É frequente o descarte de resíduos, pichações em árvores e monumentos, assaltos e depredações.

Apesar do gerenciamento público dos parques e das praças ser moderado, em relação à demanda do uso coletivo destes espaços presentes nas cidades, ocorre o descaso e o mau uso por parte da população. Isto reflete uma contradição no que diz respeito à necessidade por espaços verdes urbanos. Por mais que haja um uso positivo destes espaços, o processo de gerenciamento quando ocorre é insuficiente, pois o índice de vandalismo supera o tempo da manutenção e da restauração de determinada área.

Logicamente, o papel desempenhado pelo Estado, ao estabelecer ações de planejamento e gestão, mostra-se determinante para estabelecer a ordem nos espaços públicos das cidades. Pois, a gestão dessas áreas torna-se imprescindível, manter ou melhorar a qualidade dos parques e das praças existentes, requer o monitoramento contínuo e eficaz das unidades estabelecidas.

O parque Farroupilha remete esta realidade, pois é um espaço muito freqüentado e apreciado, dotado de beleza e elementos paisagísticos que oferecem a sensação de bem estar para a sociedade. Contudo, é recorrente o mau uso de alguns ambientes ali presentes. Alguns monumentos são vítimas de depredações e vandalismos; o Recanto Alpino serve para moradia de moradores de rua, o Recanto Oriental é alvo de declarações de pichadores. Estas ações negativas contribuem para o empobrecimento visual e físico do ambiente, fazendo com que muitas pessoas se sintam reprimidas e desmotivadas a frequentá-los.

Nesta perspectiva, salienta-se também o desuso de certos espaços, principalmente em algumas praças públicas das cidades. Dentro do processo de urbanização, projetar praças e parques é fundamental para promover a interação social. Porém, alguns espaços são construídos e não são utilizados. Devido a isto, é presenciado um

abandono daquela área destinada à determinada função, gerando o desuso ou o mau uso desta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É incontestável a importância dos espaços verdes nas cidades, seja pela função benéfica que exercem em variados níveis, seja pela relação que os envolve na sociedade urbana, beneficiando diretamente ao homem quanto sua saúde física e mental, ou seja, pela boa qualidade de vida que a sua existência determina, ou ainda também, pela importante interação do homem com o meio ambiente e com as atividades recreacionistas.

Sem dúvida, o processo de urbanização nas cidades minimizou a presença de áreas verdes, contudo a existência da vegetação exerce o papel fundamental nestas áreas urbanizadas, no que se refere à qualidade ambiental. A vegetação no meio urbano possibilita uma aproximação com a natureza, além de melhorar a paisagem e qualidade de vida, purificando o ar e embelezando a cidade.

Considerando o parque da Redenção como espaço público da população, lugar de interação de distintos grupos sociais que utilizam o parque, utilizando vínculos afetivos através do dinamismo sócio-culturais-ambientais. Dessa maneira, o espaço do Parque reúne diversos grupos sociais que representam a população portoalegrense.

Os parques urbanos tendem a assumir um papel relevante nesse contexto, atenuando o desconforto cotidiano dos cidadãos e proporcionando-lhes alternativas de lazer e recreação. A constituição do parque como um principal espaço verde na cidade, ocorreu a partir das modificações urbanas ocorridas na região. Destaca-se o papel da população, na medida em que esta foi se apropriando gradativamente desta área mesmo antes de ser pensada como um espaço a ser construído especificamente para o lazer.

O monitoramento subsidia medidas de planejamento, controle, recuperação, preservação e conservação do ambiente em estudo, auxiliando na definição das melhores políticas a serem adotadas. É nesse contexto que se salienta a importância de contar com o auxílio de um sistema de indicadores ambientais.

Desta forma, haverá maior controle na preservação e a qualidade destes espaços permanecerá por mais tempo, visto que o uso dos espaços verdes tende a ser maior à medida que a demanda por áreas de lazer e descanso cresça na sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

Azevedo, J. **Manual de boas práticas em espaços verdes**. São Paulo. Câmara Municipal de Bragança. 2010

BERDOULAY, V. **A ecologia urbana, o lugar e a cidadania**. In: Revista Território. Rio de Janeiro. ano IV. n° 7, p. 79-92, jul ./ dez. 1999.

COELHO, C. **A várzea de outrora**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1935.

EXPANSÃO VERDE EM DEBATE. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/expansao-verde-em-debate-vida-em-comunidade-exige-espacos-comuns-7765699>>. Acesso em 15 mai 2015.

FORESTI, C.; PEREIRA, M.D.B. **Utilização de índices vegetativos obtidos com dados do sistema TM LANDSAT no estudo ambiental urbano: cidade de São Paulo**. In **Boletim de Geografia Teórica**, 16-16 (31-34): p. 225-227, 1987.

FUJIMOTO, N. S. V. **Implicações ambientais na área metropolitana de Porto Alegre – RS: Um estudo geográfico com ênfase na geomorfologia urbana**. XX – GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, N° 12, 2002.

HAUSMAN, A. **Aspectos da Geografia Urbana de Porto Alegre: Crescimento Urbano**. In: Boletim Geográfico do Estado do Rio Grande do Sul. Ano VIII n° 13 jan-dez, 1963.

HAUSMAN, A. **Aspectos da Geografia Urbana de Porto Alegre: Crescimento Urbano**. In: Boletim Geográfico do Estado do Rio Grande do Sul. Ano VIII n° 13 jan-dez, 1963.

INDICADORES AMBIENTAIS PARA O MONITORAMENTO DE PARQUES URBANOS. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/37/68>> Acesso em 02 jun 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A Vida Cotidiana no Mundo Moderno**. São Paulo: Ática, 1990.

Leia mais em: <http://www.webartigos.com/artigos/contribuicoes-de-henri-lefebvre-e-da-teoria-das-representacoes-sociais-a-educacao-um-estudo-do-espaco-vivido/15797/#ixzz3dEtqzZVj>

MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar: natureza, cultura e complexidade**. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2005.

MOURA, R. **Paraná: Meio Século de Urbanização**. RA'E GA. Curitiba, UFPR, n. 8, pp. 33-34. 2004

O ECO. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/suzana-padua/21013-o-mundo-nao-pertence-aos-humanos>. Acesso em: 15 jun 2015.

PARFITT, C. M. **Impacto urbano em áreas de interesse e proteção ambiental: produção do espaço em zonas de preservação ambiental da cidade de Pelotas na lei 2565/80**. Dissertação de Mestrado. Programa de Planejamento Urbano. Universidade Federal do Rio Grande do Sul

REPORIO DIGITAL UFRGS. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3203>> Acesso em 18 mai 2015.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SOUZA, C.F, MÜLLER, D. M. **Porto Alegre e sua evolução urbana**. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 2007.

SPOSITO, Maria de Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

UMA VIAGEM PELA HISTÓRIA DOS JARDINS. Disponível em: <<http://www.jardimdeflores.com.br/paisagismo/a05daniel.htm>>. Acesso em 18 mai 2015.

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO: LIÇÕES DO EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA E O CASO DE NOVA FRIBURGO.

Luciana Herdy Messa

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. E-mail de contato: lu-messa@hotmail.com

RESUMO: Esta pesquisa destaca a importância do poder público para a produção de cidades justas e seguras. Além da reflexão sobre como os planos diretores e outras legislações são aliados nesse processo, traz uma discussão de ordem conceitual, relacionando-a a um exemplo concreto. O paradoxo entre Nova Friburgo aprovar, em 2007, um plano diretor considerado um dos melhores do Brasil e constatar, em 2011, o maior número de mortos no evento socioambiental da Região Serrana é objeto desta análise. Apesar da produção de uma legislação elogiada e premiada, poucos avanços podem ser apontados no ordenamento territorial, quer dizer, o município, mesmo com uma boa lei, não caminhou para diminuir riscos e tornar a cidade mais democrática. Entrevistas com técnicos, observações diretas e estudos do plano aferiram se algumas previsões viraram realidade. A conclusão ressalta o quão pouco foi concretizado e o abismo entre a lei e a prática. Velhas condutas políticas anularam interesses coletivos, trazendo graves consequências.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor, Nova Friburgo, evento socioambiental de 2011

ABSTRACT: This research highlights the importance of public power for the production of fair and safe cities. In addition to the reflection on how the urban master plans and other legislations are allied in this process, it brings a discussion of conceptual order, relating it to a concrete example. The paradox between Nova Friburgo in 2007 approves a master plan considered one of the best in Brazil and in 2011, the highest number of deaths in the socio-environmental event of the Serrana Region is the object of this analysis. Despite the production of a praised and awarded legislation, little progress can be made in land-use planning, that is, the municipality, even with a good law, did not walk to reduce risks and make the city more democratic. Interviews with technicians, direct observations, and plan studies have assessed whether some predictions have come true. The conclusion highlights how little has been accomplished and the gulf between law and practice. Old political conduct has nullified collective interests, with grave consequences.

KEY-WORDS: Urban Master Plan, Nova Friburgo, Social and environmental event of 2011

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo uma reflexão acerca dos planos diretores. A ideia é

destacar a importância do instrumento para uma produção espacial onde prevaleçam a função social das cidades e a prevenção de eventos socioambientais. Ao mesmo tempo, pretende sinalizar, a partir de um caso concreto, alguns obstáculos para as políticas públicas saírem do papel.

No mundo periférico, a urbanização foi um movimento recente e deixou, na produção espacial, vestígios de um processo desordenado. Nesse decurso, o Brasil não foi uma exceção. Com um território marcado por desigualdades, as cidades brasileiras apresentaram tensões de diferentes naturezas.

É possível diagnosticar alguns problemas do urbano brasileiro como estruturais, e a superação deles permeará políticas pensadas e conduzidas pelo Estado. A forma como as prefeituras enxergam o ordenamento territorial, as construções periféricas e o direito à cidade serão elementos-chave nesse processo, pois concretização ou afastarão possíveis avanços.

Dentre o conjunto de legislações sobre o debate urbanístico, esta explanação destaca os instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão de um município: os planos diretores. Em consonância com a escolha, trabalhou-se, nesta pesquisa, com um caso concreto, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. O intuito foi trazer uma reflexão tangível sobre o assunto.

Em 2011, Nova Friburgo foi palco de um dos maiores desastres socioambientais da História do Brasil. Classificado pela mídia e pelo poder público como a “maior tragédia climática do país”, o evento trouxe à tona uma relevante reflexão: as celebradas legislações urbanísticas representaram resultados concreto para as cidades brasileiras? Pelos resultados obtidos por esta explanação, ainda é preciso caminhar bastante nesse sentido.

É interessante pontuar as possibilidades trazidas pelos planos diretores, porque eles, em tese, seriam instrumentos para auxiliar o Estado rumo à justiça socioespacial. Ao fazer do poder público um responsável pela concretização da qualidade de vida dos lugares, inaugura-se a possibilidade de uma mudança na lógica espacial. Entretanto, certos interesses sobrepuseram-se a essas expectativas, resultando em avanços insuficientes ou baixa aplicabilidade da lei.

A atuação dos governos e a efetividade dos instrumentos urbanísticos esbarram em alguns entraves. Mesmo assim, não parece haver razão para um desânimo sobre a importância dessas conquistas legais. Em termos práticos, as leis são determinantes fundamentais para uma transformação. Por isso o ideal seria o aumento da cobrança para a teoria transformar a realidade.

Diante dessa lacuna, as discussões sobre os planos diretores são primordiais. Não basta elaborar bons documentos. É necessário que o poder público assuma, sobretudo, uma responsabilidade de tirá-los do papel. Se esse posicionamento virar um compromisso, relevante passo seria dado rumo à democratização das cidades.

Assim como em outras partes do país, o espaço urbano friburguense apresentou uma série de contratempos ligados à ocupação desordenada, ponderação importante

para explicar os números de 2011. Contraditoriamente, a cidade conta, desde 2007, com um plano diretor considerado um dos melhores do país, tendo sido, inclusive, premiado por seu cunho participativo. Deveras, a maior parte desse plano não entrou vigor, demonstrando um hiato entre a lei e a realidade.

O evento socioambiental da Região Serrana foi emblemático e explicitou perigos não só das áreas atingidas. Outras cidades brasileiras, com seus espaços segregados, apresentam condições similares. O episódio evidenciou a importância de olhar a cidade como um corpo único. Por isso esta investigação abordará a necessidade de novos moldes para ocupação e uso do solo, porquanto o efeito das negligências urbanas, em muitos casos, é a perda de vidas humanas.

Para este estudo, foram realizadas entrevistas com técnicos, observações diretas e estudos do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. As referências bibliográficas ajudaram a compor as principais ideias e conclusões deste trabalho. Os principais autores utilizados foram David Harvey e Henri Lefebvre. Da mesma forma, e trazendo a discussão para o cenário nacional, as lições de Flávio Villaça, Roberto Lobato Corrêa e Ermínia Maricato contribuíram para esta elaboração.

Através dos resultados aferidos com um exemplo concreto, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo, certas questões ficaram mais claras e delimitaram quais pontos pesaram para o distanciamento entre a legislação e a prática.

Dessa forma, este trabalho apresentará abordagens de natureza conceitual para, posteriormente, ater-se ao caso de Nova Friburgo. Preliminarmente, serão feitas breves considerações sobre os instrumentos da política urbanística para, em seguida, focar nos planos diretores. Serão abordagens que indicarão a importância das legislações e o antagonismo que as cercam.

A análise será direcionada ao Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. Frisando previsões relacionadas à forma de ocupação do espaço urbano, o capítulo demarcará como as ações infrutíferas poderiam ter sido um início para a diminuição de riscos. Ante a lacuna do plano e seus efeitos no espaço urbano friburguense, serão dados exemplos comprobatórios da negligência em relação à legislação.

Na terceira parte, serão apresentadas considerações sobre um dos maiores eventos socioambientais do país. Mais uma vez Nova Friburgo será o foco. Elementos extrapolam o termo “tragédia climática” e devem ser pontuados. Uma dessas possibilidades está intimamente ligada ao ordenamento territorial do município e como o poder público atuou nessa questão. Há algo muito humano nas tragédias classificadas como naturais, e isso deve ser demarcado.

SOBRE OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

As formas de ocupação e uso do solo têm sido responsáveis por parcela significativa dos problemas das cidades brasileiras. Apesar da reflexão parecer óbvia, a questão não desencadeou um (re) direcionamento governamental referente à questão.

As ações do poder público têm sido inócuas no sentido de (re) pensar os espaços, fato a corroborar com tragédias de diferentes naturezas.

No que tange às possibilidades de intervenção do Estado no espaço urbano, é possível identificar, basicamente, duas condutas. Os investimentos na produção da estrutura espacial, quer dizer, obras governamentais, e a regulação do solo, através de legislações. Geralmente, os governos dedicam-se mais às primeiras, pois, para fins eleitorais, elas surtem mais efeito que projetos para médio e longo prazo.

Segundo Brito (2007), a política urbana brasileira foi normatizada pela Constituição Federal¹, em seus artigos 182 e 183. A partir disso, várias legislações foram aprovadas no intuito de organizar as cidades e torná-las mais justas. Revelou-se, através do conteúdo da Carta Magna, uma preocupação do legislador com a cidadania no espaço produzido. O governo municipal aparece como um dos principais atores da produção espacial, despontando como escala de maior atribuição na organização das cidades.

Nessa influência, vale ressaltar que a produção espacial conta com a participação de vários agentes. Ela é um organismo vivo e não se limita automaticamente a regras.

Além do Estado, Corrêa (1988) demarca, dentre os agentes, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e os grupos sociais excluídos. Com a atuação de tantos atores, individualismos tentam se sobrepor, criando um ambiente contraditório. A cidade seria o resultado dessas tensões, isto é, um lugar multifacetado.

Corrêa (*op. cit.*), acrescenta que o marco jurídico responsável por fazer do Estado um dos maiores agentes na produção espacial é carregado de intencionalidade. Mesmo com uma suposta boa intenção das leis, conveniências prevalecem e sufocam possíveis avanços. Via de regra, os instrumentos da política urbana têm esbarrado em entraves e não são executados de forma plena. Fica evidente, portanto, a importância de uma mudança de mentalidade para as leis saírem do papel.

O Estatuto da Cidade pode ser um bom exemplo das conquistas brasileiras no âmbito jurídico. Aprovado em 2001, o documento regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regulação, por exemplo, do uso da propriedade em prol do bem coletivo e da segurança.

Atuando na escala da política urbana, o Estatuto foi anunciado como lei detalhada e específica, pois tentou cercar subterfúgios que impedissem a sua aplicação. A legislação é uma proposta para garantir cidades mais sustentáveis e democráticas, porque traz instrumentos e itens direcionados à justiça socioespacial.

No entanto, após 17 anos da sua aprovação, ainda é perceptível uma lacuna entre o anunciado e os resultados práticos. A necessidade de reavaliar o espaço urbano salta os olhos, mas o poder público, apesar de contar com diversos dispositivos legais,

1. A Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo específico à política urbana, o capítulo II (artigos 182 e 183). É possível conferir mais informações sobre a importância da pressão popular e do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, nessa Emenda Constitucional, na página da internet: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentação.php?idVerbete=1407> Acesso em 24 de maio de 2017.

tem escolhido desconsiderar, ou minimizar, as possibilidades de transformação.

E não foi só o Estatuto da Cidade a respaldar o Estado para um começo de metamorfose nas cidades brasileiras. Podem ser elencadas leis tais como a do Fundo Nacional de Habitação do Interesse Social e a de Consórcios Públicos (2005) a Lei Federal do Saneamento (2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) a Lei da Mobilidade Urbana (2012) e o Estatuto da Metrópole (2015). Juntam-se a elas os planos diretores municipais, que terão, a seguir, especial atenção.

Apesar da função social da cidade ser destaque em todas as legislações supracitadas, a atual conjuntura explicita um verdadeiro abandono das leis. O preço da terra determina o lugar de moradia, bem como o acesso ou distanciamento da população em relação aos equipamentos urbanos.

Resultado das diferenças econômicas entre as classes sociais, o espaço reflete a sociedade que comporta. Isso está expresso nas diferenças socioespaciais das cidades. Nelas, há uma área formal, indisponível para a maioria, onde o Estado é presente e atuante. Já na outra, a informal, há uma produção espacial de maneira improvisada, e o Estado quase sempre é distante. Quer dizer, existe um Estado atuando, mas ele é excludente e restringe-se, sobremaneira, à cidade formal (MARICATO, 2002).

O Brasil foi fruto de uma sequência histórica de exploração e restrição, e as cidades são frutos desses processos. A segregação que se expressa, entre outras formas, no déficit habitacional, pode ser considerada um efeito desse transcurso. Apesar do país ser o quinto mais extenso do mundo, a grande maioria não tem acesso à terra, tampouco um lugar para morar. Restam poucas alternativas à população pobre que padece das mais diversas carências.

Conforme mencionado por Silva e Araújo (2013, p. 58), “A segregação espacial é resultado, de maneira geral, do nível econômico de cada indivíduo, ou seja, existirá uma relação direta entre a condição do espaço habitado e a renda do sujeito”. Portanto, existe um aspecto além das legislações que não pode ser desconsiderado.

A intervenção do Estado precisa ser contextualizada levando em conta processos históricos específicos, nos quais o Estado é apenas um dos agentes. Interação nesses processos os donos de terras, construtoras, organizações financeiras e movimentos sociais, entre outros. Em relação a esses últimos, tal cenário propiciará o surgimento, a partir dos anos 1980, de movimentos de luta por moradia, no contexto urbano de São Paulo. A ocupação de prédios vazios, sem destinação adequada, na região central da cidade, dará visibilidade ao problema da habitação e à luta de diversas organizações pela sua garantia (OLIVEIRA, 2012, p.8)

Assim sendo, é de suma importância debater o ordenamento territorial das cidades e os instrumentos urbanísticos, mas não se pode perder de vista as condições estruturais dos espaços. Provavelmente o resultado de uma abordagem mais complexa contribuiria para as legislações ganharem efeitos mais palpáveis.

É necessário, em suma, avaliar a distância entre o discurso e a concretização da política urbana desenvolvida. Ao destacar os planos diretores, instrumento que atua

onde a vida de fato acontece, a ideia é demonstrar o hiato entre os avanços e a efetividade.

Dando pista para as futuras conclusões, Maricato afirma:

Após 8 anos de criado e MCidades entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. Podemos dizer que os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, isto é, estão fragmentados e e muito desmobilizados e têm poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas em um sem número de encontros, reuniões, congressos, seminários etc. As originais experiências de gestão municipais democráticas e populares que marcaram os anos de 1980 e 1990 parecem ter se esgotado. A evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa (MARICATO, 2011, p. 27).

A autora demonstra, mesmo após o progresso materializado no Ministério das Cidades, um certo pessimismo sobre as cidades brasileiras. Pontua a desmobilização e o enfraquecimento de movimentos que num passado não tão longínquo pareciam mais coesos e fortalecidos. Resta saber se de fato a política urbana cairá num ostracismo ou se a luta por ela será retomada.

Por todas essas razões, a reflexão sobre o impasse da política urbana no Brasil pode ajudar na condução de novos horizontes. Ademais, a crise urbana está posta, e as discussões sobre ela vêm se tornando não apenas uma opção, mas uma necessidade.

A IMPORTÂNCIA DOS PLANOS DIRETORES

Entre todas as legislações urbanísticas, os planos diretores merecem particular destaque. Obrigatórios em cidades com mais de vinte mil habitantes, são leis municipais que procuram promover uma espécie de diálogo socioespacial.

Uma reflexão sobre esta denominação, “plano diretor”, pode dar pistas sobre seus objetivos. A palavra “plano” está de acordo com a função do documento, pois são delimitados nele uma série de ações, prazos e direcionamentos para a cidade, ou seja, é traçado um plano de como caminhará o lugar. Por outro lado, traz algumas diretrizes para o espaço, o que justifica o título “diretor” (SILVA, 1995).

As orientações expressas nessa lei estão voltadas, majoritariamente, para a condução da política urbana. Saboya (2007) destaca em que consistem os planos diretores. São uma espécie de modelo para o direcionamento dos municípios. Eles indicam princípios, diretrizes e normas para os lugares. Nesse contexto, fica claro ser seu objetivo um direcionamento para os agentes produtores do espaço.

É importante ressaltar que o Estatuto da Cidade possui um capítulo exclusivo para tratar dos Planos Diretores, quando orienta as possíveis regras que devem estar inclusas no documento. Dentre as várias previsões, o Estatuto enfatiza, no art. 39, a função social da propriedade. O entendimento é ela estar atrelada às exigências fundamentais da ordenação da cidade, e isso deveria ser expresso contundentemente nos planos diretores.

Destacar a função social da propriedade, na presente análise, é um ponto importante numa produção espacial mais justa. Sobre a função social da propriedade, Chalhub esclarece:

Diferentemente da concepção individualista, que privilegiava o interesse do titular da propriedade, a tutela da propriedade, sob a perspectiva social, extrapola os limites do direito individual e passa a tutelar também o interesse social, na medida em que se reconheça que “o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido tão-somente para satisfação do seu interesse (2003, p.307).

Para ocorrer os efeitos dos planos diretores, um item importante seria estabelecer quais critérios a propriedade deveria seguir para cumprir sua função social. Sendo ela uma espécie de equilíbrio entre os interesses públicos e privados, ao ficarem estabelecidas regras mínimas, absurdos deixariam de acontecer.

Tanto a Constituição Brasileira quanto suas leis auxiliares respaldam a aplicação de políticas voltadas para uma produção espacial mais justa. No entanto, a disputa e o controle espacial, condição, meio e produto para a reprodução do capital (LEFEBVRE, 2006), criam um descompasso entre a lei e a prática.

O mercado imobiliário, na maioria dos municípios brasileiros, tem praticamente aval do poder público para direcionar o direito à propriedade aos seus interesses. No final, e graças aos interesses que prevalecem no espaço urbano, as cidades ficam nas mãos de pequenos grupos da elite econômica. Tudo isso culmina na atual crise urbana que se manifesta de diferentes formas. A seguir, o exemplo de Nova Friburgo.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE NOVA FRIBURGO: O HIATO DE UMA LEGISLAÇÃO PREMIADA

Aprovado no ano de 2007, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo foi premiado pela Caixa Econômica Federal no quesito “Cidade Cidadã”, quando esteve entre os dez melhores do país². Ao explicitar seus objetivos, a legislação propôs o fortalecimento da gestão democrática e a integração das políticas públicas. Outrossim, deu especial atenção à regulação fundiária e à urbanização, no intuito de sugerir uma produção espacial justa, economicamente viável e sustentável.

Segundo Villaça (2001), foi colocada nos planos diretores a responsabilidade de direcionar para onde a cidade vai (e deve) crescer. Essa pode ser considerada uma ideia um tanto ilusória, pois essa previsão depende de vários de fatores.

No caso de Nova Friburgo, o encarecimento dos terrenos centrais criou uma verticalização da cidade, principalmente nos morros. A falta de opção levou a população pobre a arrumar alternativas para permanência na cidade. Isso resultou na ocupação de morros (fig. 1), margens de rios e lugares onde os terrenos eram mais baratos.

2. Prêmio Melhores Práticas. Conferir em: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/responsabilidade-social/melhores-praticas/edicao-2007-2008/Paginas/default.aspx> Acesso em 11 de maio de 2017.



Figura 1: bairro Jardimlândia, em Nova Friburgo

Fonte: a autora, 2017

Para a elaboração do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo foi direcionada uma secretaria, a Pró-cidade, para levar as discussões do documento aos bairros. Esses diálogos atenderam o Art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, que previu a promoção de audiências públicas e de debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Inspirado, ainda, no Estatuto, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo elencou itens para incorporar a função social da propriedade à realidade do município. Não formulou, contudo, o que seria empiricamente essa função, mas fez apontamentos para alcançá-la. A adoção do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o imposto territorial e predial urbano (IPTU progressivo no tempo), a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a outorga onerosa do direito de construir, assim como a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos³ são algumas previsões da legislação.

Ademais, o reassentamento de populações que ocupavam áreas de risco, áreas de preservação permanente e demais áreas inadequadas à moradia⁴ foram objetos de atenção do Plano, além da previsão contida no artigo 29, I, sobre a avaliação das condições de moradia em todo o território municipal. É importante ressaltar a correspondência entre esses pontos e os números de 2011.

Apesar das boas expectativas suscitadas pelo documento, nenhum dos instrumentos citados entraram em vigor, ou seja, não houve mudança na forma de

3. Art. 131, incisos II, a, b, c, e, e III, c do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. O artigo 131 dispõe todos os instrumentos da política urbana para o município. Este trabalho sublinhou, especificamente, os citados.

4. Art. 11, VII do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo.

lidar com a propriedade no espaço urbano.

Muitos são os óbices para uma aplicação efetiva das leis no nosso país. Em relação ao Plano Diretor de Nova Friburgo, a morosidade da Câmara dos Vereadores foi um desses entraves. Leis que dependiam de regulamentações específicas sequer foram votadas, impossibilitando a aplicação das ferramentas fornecidas pelo Plano. Dessa forma, a cidade continuou submetida, na prática, à lei municipal de 1988, anterior ao Estatuto da Cidade, a qual a função social da propriedade não estava inclusa

A carência de quadros técnicos e de secretarias bem equipadas também representaram um contratempo⁵. Além disso, não houve iniciativas para comprovar a intenção de aplicar certos dispositivos da legislação. A afirmação respalda-se no fato de a prefeitura não possuir, por exemplo, um cadastro de imóveis vazios, nem de áreas não edificadas e/ou subutilizadas no município. Não ocorreu, portanto, um levantamento para fazer do IPTU progressivo uma realidade, nem na época da elaboração do plano, tampouco nas administrações posteriores.

Justificativas à parte, o impasse resultou em um atraso para o ordenamento territorial do município, situação comprobatória do descompasso entre a lei e sua aplicação. As velhas práticas políticas⁶ pesam nas administrações públicas, e as mudanças, quando ocorrem, são lentas. Diante da inércia do poder público, que resultou na não aplicação do Plano Diretor, é possível deduzir como os interesses pessoais se sobrepõem em detrimento dos anseios da maioria.

À parte dos males da época atual, temos que suportar uma larga série de males hereditários provenientes da sobrevivência de modos de produção superados, com as consequências das relações políticas e sociais anacrônicas que engendra. Não só temos que sofrer com os vivos, mas, além disso, com os mortos (OLIVEIRA; QUINTANEIRO APUD MARX, 2009, p.40)

Portanto, é preciso superar obstáculos para um avanço concreto das legislações. A História revela quais interesses têm prevalecido no espaço urbano brasileiro, ao mesmo tempo que a necessidade de mudanças é um imperativo. Casos como o de Nova Friburgo ocorrerão novamente, dessa forma, um novo posicionamento se faz urgente.

A “MAIOR TRAGÉDIA CLIMÁTICA DO PAÍS”: REFLEXÕES SOBRE O EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA

Entre os dias 11 e 12 de janeiro de 2011, a Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro presenciou um evento de grandes proporções. Classificado pela grande mídia

5. Em 2011 a estrutura da Defesa Civil era precária. Faltavam equipamentos (2 carros para atender quase 934 km²), pessoal (22 funcionários) e verba (nem status de secretaria o órgão possuía).

6. A influência das elites é marcante na atuação dos governos municipais. O poder econômico de membros desses grupos permite, por exemplo, financiamentos de campanhas, garantindo um acesso privilegiado aos elaboradores das leis. Dessa forma, interesses são preservados, enquanto a urgência da maioria é ignorada. As terras urbanas, assim como eram as grandes propriedades rurais do passado, continuam submetidas ao crivo da classe dominante, atrapalhando possíveis mudanças.

como “a maior tragédia climática do Brasil”⁷, o acontecimento daquela madrugada teve um saldo oficial de mais de 900 mortos e 35 mil desabrigados⁸.

No caso específico de Nova Friburgo, área com o maior número de mortos da região, há fatores além do termo “tragédia climática” a serem situados. O município possui terrenos íngremes e índices de precipitação consideráveis⁹, em especial no verão, peculiaridades somadas a um ordenamento territorial no qual a segregação prevalece. A vulnerabilidade ambiental dos locais ocupados pela população mais pobre também merece destaque.

Principalmente nas últimas décadas do século XX, ocorreram mudanças significativas no ordenamento territorial friburguense. Alguns agentes produtores e consumidores do espaço trabalharam no sentido de engajar a cidade à economia globalizada¹⁰ e garantir a reprodução do capital. Paradoxalmente, a população das áreas periféricas crescia e empobrecia.

Privatizações de serviços públicos aconteceram e sedes de bancos foram instaladas no centro, enquanto as ocupações nos fundos de vales e morros multiplicavam-se. Nova Friburgo acompanhava o discurso econômico da época, quando modernidade era sinônimo de Estado menor, e demandas urgentes, tais como a habitacional, eram preteridas. Nem as poucas construções de habitações de interesse social presentes no município continuaram.

Ermínia Maricato discorreu sobre algumas transformações do período que podem ser comparadas às ocorridas em Nova Friburgo:

Diferentemente da desigualdade social ou inserção social precária existentes anteriormente à globalização, após sua dominação hegemônica ganha destaque uma marca, a da exclusão social: bairros são esquecidos, cidades são esquecidas, regiões são esquecidas e isso acontece até mesmo com países que são ignorados, já que não contam para a nova ordem (MARICATO, 2015, p. 72).

Há uma disputa e uma lógica intrínseca à urbanização que se sobrepõe. O acesso a terrenos estava cada vez mais limitado pelos altos preços estabelecidos pelo mercado imobiliário, não restando alternativas às populações carentes senão ocupar áreas distantes e perigosas. Em outras palavras, o espraiamento do município traduziu uma forma de gerenciar o espaço

Por isso, na análise deste trabalho, as ocupações nas áreas de risco são nuances

7. Devido ao número inéditos de mortes e desabrigados/desalojados, o evento foi classificado como a maior tragédia climática do Brasil. Ver a imprensa da época. Conferir, por exemplo, a reportagem do jornal O Globo, de 13/01/2011, intitulada “Chuva da Região Serrana é maior tragédia climática da história do país”. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html> Acesso em: 14 de maio de 2017.

8. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/rio-de-historias/temporal-na-serra-do-rio-deixa-mais-de-900-mortos-35-mil-desabrigados-8933484> Acesso em: 14 de maio de 2017.

9. Segundo dados do Serviço Geológico do Brasil, 70% do território de Nova Friburgo está sujeito a deslizamentos de grande impacto, inundações ou processos geológicos ou hidrológicos.

10. A ideia de globalização estrutura-se pela definição de David Harvey, em que o período é caracterizado pela padronização articulada das atividades e das relações capitalistas globais (HARVEY, 2005, P. 231).

de uma omissão relativa¹¹ e produto de um processo permeado de intencionalidade, tal como revela Lefebvre: “o espaço (social) não é uma coisa entre as coisas, um produto qualquer entre os produtos; ele engloba as coisas produzidas, ele compreende suas relações em sua coexistência e sua simultaneidade: ordem (relativa) e/ou desordem (relativa)” (2006, p. 66).

A inércia referente ao Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo explicitou mais um exemplo dessa negligência circunstancial. As possibilidades de avanços ficaram no papel, e o poder público continuou com o procedimento costumeiro, a omissão. Aparentemente, o destino da legislação foi alguma gaveta da Prefeitura ou da Câmara Municipal, porque as mudanças esperadas não ocorreram.

Villaça traz uma reflexão, problematizando se a forma como os Planos Diretores são exigidos resultam uma nova realidade ou são meras formalidades:

A facilidade e mesmo irresponsabilidade com que é exigida a elaboração de planos, muito contribui para sua desmoralização e a da própria lei, pois frequentemente a prática acaba por revelar que a lei não é para valer. Apesar disso, essa exigência permanece, já que preenche uma função ideológica e, no fundo, não é mesmo para valer (2005, p. 19).

Assim ocorreu em Nova Friburgo. Apesar de ter em mãos um plano celebrado, o município não mudou sua forma de encarar o planejamento urbano. Pelo contrário. A naturalização de adversidades nas áreas periféricas¹² prevaleceu, até o evento de 2011 extrapolar as fronteiras municipais, impactando o Brasil e o mundo.

O maior evento socioambiental do Brasil trouxe prejuízos humanos e materiais, mas, acima de tudo, reavivou o debate sobre o planejamento e um pensamento preventivo para as cidades brasileiras. Em um país onde a questão habitacional e o ordenamento territorial esbarram em sensibilidades, tanto sociais quanto físicas, propostas de mudanças são bem-vindas e necessárias. Novamente, Villaça contribui:

O planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção. A partir desse questionamento é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. A maioria deve recusar o Plano pautado pela minoria. Deve recusar participar do debate pautado pela minoria. O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece convidada pela minoria. Os problemas e suas prioridades devem ser definidos pela maioria e esta deve recusar qualquer constrangimento por “não entender de planejamento urbano” (2005, p.92).

Portanto, a necessidade de uma democracia de alta intensidade, em que a população não se sinta impedida de expor suas demandas, pode ser um bom caminho para a construção da justiça socioespacial. Perante a crise atual, (re) pensar a produção

11. A expressão “omissão relativa” considera o fato dessas áreas, apesar de pouco atendidas em relação à infraestrutura, serem importantes fatias na arrecadação do município. Não há esquecimento do poder público e das concessionárias, tampouco negligência, quando ao assunto é incluir moradores da periferia no consumo e pagamento de serviços urbanos.

12. Costa elucida que a sociedade capitalista produz um tipo de “invisibilidade pública – espécie de desaparecimento psicossocial de um homem no meio de outros homens” (2004, p. 54). Essa construção pode ser comparada ao fato de mortes nas periferias não provocarem uma comoção social tão grande quanto em outras ocasiões.

espacial, fazendo das cidades um lugar onde a cidadania prevaleça, é um começo para a prevenção das tragédias cotidianas.

CONCLUSÃO

No histórico traçado ao longo desta apresentação, Nova Friburgo apareceu como arquétipo negativo, assim como a maioria das cidades brasileiras, na forma do poder público encarar o planejamento urbano, principalmente na “cidade informal”. Apesar de contar com um bom Plano Diretor, o governo municipal não tirou do papel a maioria de suas previsões, fato que poderia ter influenciado na redução do número de vítimas decorrente das fortes chuvas de 2011.

Em meio a tantas situações questionáveis, a urgência de uma reflexão sobre um planejamento urbano mais holístico está posta. Dez anos após a aprovação do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo, sua revisão será uma oportunidade para novas ações.

Que as lições da Região Serrana sirvam de alerta para as cidades brasileiras, assim como novas possibilidades de participação dos diretamente envolvidos sejam inauguradas. Para isso, as administrações municipais precisam trabalhar para as leis saírem do papel, sendo necessário, além de vontade política, um envolvimento real da população nas políticas públicas a serem implantadas. Esse é o desafio proposto!

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade (2001)**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 1ª Edição, 2001

_____. **Plano Diretor Participativo do Município de Nova Friburgo (2007)**: Lei Complementar nº 24, de 28 de dezembro de 2007. Câmara Municipal de Nova Friburgo, 2007.

BRITO, Raphael Almeida Basílio de Brito. **Política Urbana e a Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia**. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão: UFMA, 2007.

CHALHUB, Melhim. **Função Social da Propriedade**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 305-317. 2003

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: Ática S.A, 1993.

COSTA, F. B. **Homens invisíveis: Relatos de uma humilhação social**. São Paulo: Globo, 2004.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2005

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

_____. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades de constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LIMONAD, Ester. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização**, GEOgraphia, Rio de Janeiro, ano 1, n.1, 71-81, 1999

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consenso. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MOTA, S. **Urbanização e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 1999.

OLIVEIRA, Flaviana. **Ocupação do Espaço Urbano: a questão da moradia**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em: <http://ensinosociologia.fflch.usp.br/moradia>

OLIVEIRA, Márcia G. M. de; QUINTANEIRO, Tânia. Karl Marx. In: QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria L. de O.; OLIVEIRA, Márcia G. M. de. In **Um Toque de Clássicos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. rev. At. 2ª tiragem. São Paulo MALHEIROS EDITORES, 1997

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. Ed. Annablume. São Paulo, 2001

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Studio Nobel, 2001.

OS SENTIDOS DOS MUROS E AS ESTRATÉGIAS DE DISTINÇÃO SOCIAL: RESIDENCIAIS FECHADOS EM CIDADES NÃO METROPOLITANAS

Patrícia Helena Milani

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul -
UFMS

Três Lagoas – Mato Grosso do Sul

Eda Maria Góes

Universidade Estadual Paulista – UNESP
Presidente Prudente – São Paulo

RESUMO: Considerando as motivações que levaram os sujeitos sociais a optarem por morar em residenciais fechados, objetivamos identificar os sentidos que os muros e outros elementos internos adquirem para os moradores desses espaços, adotando como recorte espacial as cidades de Catanduva e São José do Rio Preto (SP). Tendo o cotidiano, unidade de espaço e tempo, enquanto escala de análise, consideramos que os muros exercem tanto um papel de barreira material, quanto de limite simbólico, que influenciam nas práticas dos moradores e na elaboração das subjetividades espaciais, ao valorizarem elementos internos desses espaços em suas narrativas, integrando um “novo estilo de vida”, no qual, a segurança e o controle estão entre os aspectos representados mais positivamente, embora, de forma subliminar, o que se busca são diferentes estratégias de distinção social.

PALAVRAS CHAVE: Residenciais fechados; Catanduva/SP; São José do Rio Preto/SP.

ABSTRACT: Considering the motivations that led the social subjects to choose to live in closed residential, aimed to identify the meanings that the walls and other internal elements acquire for the residents of these areas, adopting spatial area as the cities of Catanduva and São José do Rio Preto (SP). Having daily, unit of space and time, while scale analysis, we consider that the walls exert both a paper barrier material, the symbolic threshold, influencing the practices of the residents and the development of spatial subjectivities, valuing the internal elements of these spaces in their narratives, integrating a “new lifestyle” in which, security and control are among the issues represented more positively, though, in a subliminal way, what is sought are different strategies of social distinction.

KEY - WORDS: Closed Residential; Catanduva /SP; São Jose do Rio Preto /SP.

1 | INTRODUÇÃO

“Os muros mantêm aquilo que você quer fora mesmo, é super burguês.”

Rosí, moradora entrevistada.

Para a elaboração desse texto, partimos da necessidade de compreender os sentidos que os muros e a segurança exercem nas práticas espaciais e nas subjetividades produzidas

pelos moradores de espaços residenciais fechados de classe média, considerando as narrativas que justificam a opção por morar nesses espaços fechados, bem como as múltiplas relações socioespaciais que mantêm entre o interior e o exterior desses espaços.

Fundamentando a análise, está o entendimento de que a definição de classes sociais não pode se restringir a renda e ao padrão de consumo; embora esses aspectos sejam importantes, levamos em conta um estilo de vida e uma visão de mundo prática desses sujeitos, que se materializa no cotidiano, podendo garantir a reprodução de uma classe ao longo do tempo (SOUZA, 2010). Como recorte espacial, temos duas cidades do Estado de São Paulo, Catanduva e São José do Rio Preto que possuem tamanhos populacionais distintos, respectivamente 118.853 e 438.354, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Os instrumentos metodológicos eleitos para a pesquisa foram as entrevistas e as observações de campo, as últimas feitas principalmente quando realizamos as entrevistas nas residências dos(as) moradores(as).

As entrevistas foram realizadas a partir de roteiros semi-estruturados, porém, incorporamos novos questionamentos no momento da conversa, sempre que isso pareceu pertinente. Procuramos privilegiar a fala desses sujeitos sociais, seus depoimentos sobre as experiências vividas espaço-temporalmente, as razões que apresentam para justificar suas escolhas relacionadas à moradia e o modo como avaliam tais experiências. As narrativas analisadas no texto foram produzidas em entrevistas com Carlos, Letícia, Rosí e Selma (todos os nomes dos entrevistados são fictícios), sendo os dois primeiros moradores do Recanto Real e as duas últimas do Residencial Village Damha I, de São José do Rio Preto; e de Karen, Lucas, Marta e Maurício do Residencial Acapulco, na cidade de Catanduva.

2 | NOVO ESTILO DE VIDA E RELAÇÕES DE DISTINÇÃO

Uma das primeiras questões previstas no roteiro de entrevista que elaboramos, refere-se aos motivos que justificam a opção por morar num residencial fechado. Nas respostas, exceto Karen e Letícia, que depois da mudança passaram a valorizar essa característica, foi recorrente à referência à busca por segurança, como um dos principais motivos. Porém, ao longo das narrativas, verificamos diversos elementos valorizados pelos moradores, atrelados a uma tentativa, tanto de diferenciação de alguns aspectos inerentes à cidade, quanto de outros espaços residenciais fechados, deixando a segurança citada no início das entrevistas em segundo plano, ou ainda, expandindo seus sentidos.

Sem desconsiderar sua relevância para essa opção, nossa hipótese é que a busca por segurança seja, sobretudo, um álibi (LEFEBVRE, 1991), e que as estratégias voltadas à distinção social correspondem a um importante conjunto de

características, tanto vendidas pelo mercado imobiliário, quanto consumidas e (re) produzidas por aqueles que optam por morar nesses espaços. Essa é uma questão que merece atenção, pois, ao se mudarem, esses moradores engendram e vivenciam mudanças objetivas - mudança de casa e trajetos na cidade, por exemplo – mas, sobretudo, mudanças subjetivas, não menos importantes nesse contexto, uma vez que delineiam práticas espaciais que influenciam diretamente na produção do espaço urbano. Num movimento de simultaneidade, tais práticas são produzidas pelo e no espaço (LEFEBVRE, 1991).

A partir dessa hipótese e desses pressupostos, dois questionamentos permearam o desenvolvimento do texto: quais foram as principais mudanças nos estilos de vida daqueles que se mudaram para os espaços residenciais fechados e como se expressam espacialmente? Quais os sentidos dos muros e dos outros elementos valorizados em suas narrativas?

Levando em conta que os relatos das práticas espaciais obtidos por meio das entrevistas nem sempre correspondem ao ocorrido, os consideramos, sobretudo, como uma reconstrução do vivido frente ao sujeito pesquisador. Por isso, compreendemos o que se comunica como uma versão interpretada do vivido (LINDÓN, 2008, p. 19), uma vez que a experiência, ao ser comunicada, é moldada pelas palavras, que omitem alguns aspectos e ressaltam outros. Nas narrativas, os sujeitos constroem simultaneamente os sentidos e significados das experiências vividas, sendo estes importantes para nossa interpretação.

As falas que seguem estão agrupadas por semelhanças de elementos e direcionamento das respostas. Apesar de haver mais semelhanças que diferenças entre elas, procuramos ressaltar a heterogeneidade derivada, sobretudo das experiências vividas cotidianamente de cada um.

[Por que morar em um condomínio fechado?]

Na verdade a gente nem escolheu, foi assim: morávamos em apartamento e enquanto era só eu e meu marido, estava ótimo (...), daí quando meu filho nasceu, eu comecei a ficar mais em casa e comecei a me sentir presa e ele também (...). E aí nós começamos a procurar terreno, só que aqui em Catanduva não tinha terreno em bairro bom. Assim você não achava mais. Foi quando eu conheci aqui, o corretor nos trouxe, eu fiquei encantada, nós gostamos de tudo do condomínio, mas na época que nós compramos, se eu falar para você que nós estávamos pensando assim em segurança, não (...). Mas, então, foi mais por isso mesmo, por ser um lugar legal, eu achei, e um terreno que apareceu de um tamanho bom (...). (Karen, professora, 40 anos, Catanduva)

Olha, sair do apartamento, a gente tomou a decisão por causa de espaço, falta de espaço, tenho duas crianças, então pra gente seria melhor morar numa casa, e por questão de segurança, eu optei por condomínio fechado. (Marta, empresária, 38 anos, Catanduva)

Foi mais pela criança e vontade de morar em casa (...). Meu marido prestou um concurso e viemos para cá, fomos primeiro para um apartamento, não conhecíamos a cidade, achamos o apartamento mais seguro e só depois decidimos construir.

Aqui é outra vida. (Selma, dona de casa, 42 anos, São José do Rio Preto)

A minha sogra mora aqui e eu vinha visitar, achei interessante, um lugar bonito e um lugar mais tranquilo para se morar (...). A questão da segurança, que todo mundo fala, veio depois (...). Então eu escolhi mais porque o ambiente era gostoso, parecia até que você estava em outra atmosfera que não era aquela da rua (...), aí depois que veio a questão da segurança, depois que você muda, que você começa achar legal poder sair a qualquer hora na rua (...). Quando eu vim conhecer aqui, eu vi o lago, o lugar todo, parecia que você estava em um outro lugar (...), não tem aquele fluxo grande de carro, aquela coisa. De certa forma, é uma segurança, mas não aquele segurança de “estou segura por estar num lugar fechado”, mas um outro tipo de segurança, de você ficar mais a vontade (...). (Leticia, empresário, 50 anos, São José do Rio Preto)

Primeiro, eu tinha anseio de ter uma casa grande com um projeto do meu gosto, *lá [no residencial]* as casas são de um padrão muito bom. Aquela questão também da liberdade, de você ter uma casa sem grade, sem câmera, sem alarme, isso também me chamou muito atenção, porque eu gosto daquele estilo americano de viver (...). Segundo motivo, o valor do condomínio é muito barato perto do que se oferece (...). Segurança também é um ponto, o condomínio oferece uma segurança maior que a do prédio (...). E também porque *lá* moram pessoas que eu tenho convívio já há algum tempo, de amizade, então eu quis unir tudo isso, o ideal de ter uma boa casa, grande, aberta, sem ter que me preocupar com questões de segurança (...). (Maurício, 36 anos, advogado, Catanduva)

Por mais segurança. (Lucas, 32 anos, comerciante, Catanduva)

Segurança, pra mim é mais pela criança e pela esposa, mesmo porque viemos de uma cidade muito violenta que é Belém, e eu não consigo, como morei a vida toda dentro de condomínio militar, eu praticamente não consigo morar mais fora de condomínio. Eu me sinto nu. (Carlos, 49 anos, aposentado, São José do Rio Preto)

Bom, primeiro porque eu moro sozinha (...) eu sempre tive a preocupação com a segurança, desde quando eu vim para Rio Preto, eu moro em condomínio. Já faz treze anos e não considero mais a hipótese de morar na rua. (Rosí, professora universitária, 46 anos, São José do Rio Preto)

As diferentes situações narradas pelos moradores caracterizam uma polifonia (LINDÓN, 2005), quando falam da trajetória progressiva e dos fatores que influenciaram nas opções, apontando a diversidade de experiências vividas, mas que confluem na valorização dos mesmos (ou similares) elementos, sobretudo, da segurança e do “espaço”, no sentido de uma casa maior, com quintal e área de lazer, contraposto ao apartamento, onde residiam anteriormente. Porém, nessas narrativas já aparecem elementos que reforçam os mecanismos de distinção, que se tornam mais explícitos ao longo das entrevistas e que evidenciam contradições.

Com base na identificação de aspectos comuns às narrativas, mas ressaltando as particularidades de cada cidade e espaço residencial fechado da pesquisa que ajudam a compor a referida polifonia, iniciamos com a análise dos relatos de Karen e Leticia que, ao afirmarem não ter sido a segurança o motivo principal das suas escolhas, reforçam alguns elementos distintivos – tanto do espaço interno, como do estilo de vida - e, por conseguinte, a elaboração de um “domínio ilusório” (BAUMAN,

2007) desses espaços. Ao afirmar que *em Catanduva não tinha terreno em bairro bom*, Karen produziu uma hierarquização espacial (MAGRINI, 2013, p. 168) baseada em critérios socioeconômicos. A naturalização e generalização do processo de segregação socioespacial em cidades de diferentes tamanhos populacionais são assim evidenciadas. Contudo, a pesquisa empírica sobre Catanduva indica a existência de terrenos à venda em bairros predominantemente habitados pela classe média alta e elite. Quando Karen comprou o terreno no Residencial Acapulco, em 2012, existiam terrenos a venda, por exemplo, no Bairro Agudo Romão, no entanto, o preço de um terreno estava em torno de cem mil reais, enquanto o preço pago por ela foi 50% menor do que isso.

Constatamos assim que a escolha pelo residencial fechado foi movida tanto por sua construção simbólica positiva acerca do espaço e seus atributos, quanto pelo menor preço do terreno no período em que o adquiriu, em relação a outros bairros da cidade.

Por sua vez, Letícia, ao afirmar se sentir em *uma outra atmosfera que não era aquela da rua* nos espaços intramuros, acaba reforçando uma representação negativa da rua, enquanto espaço público, valorizando características internas do Residencial Recanto Real, como o lago, que citou em várias passagens da entrevista. Assim como Karen, Letícia também valorizou a segurança posteriormente à mudança para o residencial. A primeira moradora atribui a posterior valorização, dentro outros elementos à probabilidade da instalação de um presídio em Catanduva. Segundo informações de jornais locais, a instalação do presídio ainda está em negociação. Caso seja efetivada, será em uma área de 175.000 m², na Rodovia Comendador Pedro Manteleone.

Em outros trechos da entrevista, evidenciou ligação linear e discriminatória, entre a vinda dos detentos e seus familiares com aumento da violência na cidade, já constatada em outras cidades paulistas (SPOSITO e GÓES, 2013). A fala de Letícia aponta a necessidade de pensarmos na segurança em sentido amplo, para além de sua ligação com a ocorrência de crimes, sendo, sobretudo a estabilidade, um componente valorizado pelos moradores.

Nesse sentido, consideramos a estabilidade como parte integrante da segurança almejada, que envolve, por um lado, outras dimensões da vida cotidiana nesses residenciais fechados como relações de confiabilidade entre vizinhos e “liberdade” ao andarem nas vias internas. Mas, por outro lado, o mesmo cotidiano está permeado por um fetichismo do efêmero e da mobilidade, que caracterizam o período contemporâneo, e que são fatores de instabilidade (BAUMAN, 2001).

Embora mencione outros aspectos que influenciaram na sua escolha, Maurício valoriza a necessidade de se reconhecer e ser reconhecido no espaço de residência, que identifica ao “estilo americano” de viver, evidenciando assim a capacidade de manipular um conjunto de signos que possibilitem tal identificação, entre os quais, destaca-se a desconsideração dos aparatos de segurança existentes nos limites entre os espaços internos e externos do Residencial Acapulco, determinantes na separação

entre os moradores e os *outros* que desejam manter do lado de fora. Tais aparatos são sub-valorizados, quase invisibilizados, para produzir uma “nova realidade” identificada ao “estilo americano”, de modo que as distinções entre interior e exterior, inclusive os muros, são resignificados, de acordo com os interesses e as circunstâncias identificáveis ao longo das entrevistas.

Selma e Marta compartilham elementos que se combinam nos imaginários desses residenciais fechados, como segurança, comodidade, lazer e tranquilidade, materializados num espaço onde foi possível realizar o desejo de viver em uma casa espaçosa, com churrasqueira, piscina, áreas para descanso e “cozinha *gourmet*”, numa referência direta ao culto do produto desenhado para as necessidades do cliente (SOUZA, 2010, p. 42), bem como ao avanço dos serviços personalizados, “feitos para você”, que alimentam o estilo de vida vendido pelo mercado imobiliário que valoriza, além do privado, o exclusivo.

Enfim, as narrativas das moradoras indicam um processo de interiorização no interior dos muros. Mas, apesar de o mercado vender um estilo de vida que inclui o estreitamento das relações entre os moradores, principalmente com a conformação de espaços de lazer coletivos (privados, intramuros) valorizados em algumas narrativas, a vida prática nos revela resignificações dessa lógica, que acirram uma tendência existente tanto dentro, quanto fora dos muros, de “declínio da vida pública” (SENNETT, 1998). Os moradores do Residencial Acapulco (em Catanduva) relataram caminhadas no final da tarde realizadas em pista pública, localizada no entorno do aeroporto, e a realização de compras no centro tradicional da cidade. Lembrando que em Catanduva há um *shopping center* com 11. 843 m² de ABL – Área Bruta Locável, localizado em uma área contígua ao centro tradicional da cidade.

Moradores de residenciais fechados de São José do Rio Preto também relataram caminhadas e exercícios físicos em pista pública localizada nas margens da “represa” (esse espaço público foi implantado no entorno de um lago próximo de alguns residenciais fechados de São José do Rio Preto que pesquisamos, ao final da tarde, convergem dezenas de cidadãos para essas pistas de caminhada e corrida, oriundos de diferentes áreas da cidade); contudo, no âmbito do consumo, evidenciaram a preferência pelos *shopping centers*, ao invés do centro tradicional da cidade, com base em observações negativas sobre a presença das classes populares.

Carlos, ao associar, de forma metafórica, os muros às suas roupas, quando afirma que fora dos limites físicos – carregados de sentidos - do residencial se *sente nu*, e não se imaginar morando fora desses espaços fechados, com seus sistemas de controle, naturaliza essa experiência vivida espaço-temporalmente. De forma semelhante, Rosí não considera *mais a hipótese de morar na rua*, o que reafirmou em outras respostas da entrevista. Nos dois casos, uma perspectiva do futuro ligada a uma continuidade do presente, um “presente perpétuo” (JAMESON, 2006) é explicitada.

De forma geral, verificamos nas narrativas, tanto uma incorporação de representações vendidas pelo mercado imobiliário, como a (re)elaboração de suas

próprias subjetividades, capazes de propiciar justificativas simbólicas para algumas decisões (BOURDIEU, 2007). Carlos nos contou que sonha em morar no Residencial Quinta do Golfe - também em São José do Rio Preto -, que considera ainda mais exclusivo em relação ao Recanto Real, onde mora, porque é lá que vivem alguns dos sujeitos de mais alto *status* social da cidade.

É a combinação entre a presença desses sujeitos e os atributos físicos daquele condomínio que possui alta capacidade de produzir subjetividades, sustentando uma “economia coletiva do desejo” (GUATTARI, 1986, p. 26); dentre outros atributos físicos, a Quinta do Golfe possui um campo de golfe exclusivo para moradores e convidados, engendrando uma prática que integra, entre inúmeros elementos objetivos e subjetivos, um conjunto de representações positivas associadas a status e, portanto, ao “melhor lugar para se viver”, segundo Carlos.

Segundo informações do empreendimento, os terrenos na Quinta do Golfe variam entre seiscentos a mil metros quadrados, cujos preços chegam a um milhão de reais, enquanto os terrenos no Recanto Real, em que mora Carlos, possuem em média trezentos e cinquenta metros quadrados, cujos preços variam entre trezentos a quinhentos mil reais.

As referências aos restaurantes existentes no interior, tanto do Recanto Real, quanto do Village Damha I, ambos em São José do Rio Preto, são expressivas da combinação entre um atributo concreto e a produção de subjetividades ligadas ao espaço fechado de moradia. Carlos e Letícia basearam-se na sua presença para diferenciar o residencial onde moram dos outros, da mesma forma que Selma, moradora do Village Damha I. Porém, por não saberem que outros residenciais fechados da cidade também dispõem desse serviço, enfatizaram não apenas que é o único a possuir restaurante no interior dos muros, mas que é exclusivo de moradores e convidados. Sobre isso, a fala seguinte é reveladora da valorização dessa diferenciação:

[O dono do restaurante é um morador?]

Não é um morador, na verdade é arrendado. (...) antes tinha um restaurante que servia prato feito (...) como tem muito pedreiro (...) começou ficar aquela coisa assim... sabe? Os moradores começaram a não gostar, porque a gente se sentia mal de ir *lá*, tinha muita gente desconhecida, começou a descaracterizar muito (...). Depois deram uma melhorada no restaurante (...) e ficou *só* para os moradores e convidados... (Selma, dona de casa, 42 anos, São José do Rio Preto)

Compreendemos que a busca por uma identidade social seja parte de um processo de constituição simbólica (JOVCHELOVITCH, 2002, p. 65), porém, no contexto da pesquisa, esse reconhecimento se dá, sobretudo, pelas semelhanças socioeconômicas, tendendo a negação da diversidade enquanto característica fundamental da vida na cidade. As narrativas evidenciam que o espaço que os moradores compreendem como provedor da igualdade (internos aos muros) é, na verdade, o oposto, espaço no qual a desigualdade se torna ainda mais explícita no âmbito da cidade, principalmente quando contrapomos algumas práticas e subjetividades produzidas pelos moradores

com os elementos concretos que caracterizam os espaços internos e externos dos residenciais fechados, ou seja, quando ampliamos a análise para a escala da cidade.

Por lado, as comparações foram recorrentes nas narrativas, tanto entre elementos que caracterizam o interior e o exterior dos muros, numa relação de valorização e desvalorização respectivamente, como entre elementos que diferenciam os próprios residenciais, citando itens supostamente exclusivos de onde moram, como o restaurante que tanto Carlos e Letícia, quanto Selma, acreditam ser exclusividade de cada residencial. Nesse caso, a exclusividade, mesmo que suposta, está diretamente relacionada à hierarquização entre os próprios espaços residenciais fechados.

Por outro lado, as narrativas dos moradores do Residencial Acapulco, em Catanduva, evidenciaram estratégias de distinção entre moradores, na escala do condomínio, principalmente do ponto de vista do consumo. No âmbito do recorte espacial dessa pesquisa, a diferença, sobretudo quantitativa, entre número de residenciais fechados de Catanduva e de São José do Rio Preto ajuda a compreender tais estratégias; Há três residenciais fechados em Catanduva, porém no início da pesquisa, apenas o Residencial Acapulco possuía moradores. São José do Rio Preto possui mais de trinta residenciais fechados de classe média.

Mas, em sentido mais amplo, da sociedade brasileira, é preciso levar em conta que o poder econômico pressupõe o exercício de uma dominação simbólica que lhe é concomitante (SOUZA, 2010, p. 40), assim, os produtos simbólicos mais valorizados são sempre os que mais se aproximam dos consumidos pela elite. Além disso, outras evidências de tal dominação simbólica que se expressam em práticas espaciais foram mencionadas:

Não, bom aqui também não passa vendedores, não passam nem para pedir, nem para vender. Eu acho ótimo, não entra ninguém sem interfonar, ninguém te pega de surpresa, (...), e se você mora num bairro aberto, *aí* o pessoal bate, toca a campainha, e aqui não, é tudo avisado, e não tem problema nenhum. (Selma, dona de casa, 42 anos, São José do Rio Preto)

A moradora não hesitou em ressaltar o controle do residencial que não permite a entrada de alguém sem que seja anunciado pelo interfone, mostrando uma satisfação pela previsibilidade dos encontros e principalmente pelos não encontros com aqueles que não terão autorização para entrar: pedintes, vendedores ambulantes... Verificamos que os muros e o caráter privado desses empreendimentos são pautados na despreocupação com a ordem urbana como um todo e, portanto, num estilo de vida exclusivo e excludente (CALDEIRA, 2000, p. 309). Selma, ao caracterizar o restaurante do residencial, reforçou distâncias e diferenças, sobretudo simbólicas, substanciadas em regras e normas, que tendem tanto a marcar posições de cada sujeito, quanto valorizar a neutralização das imprevisibilidades próprias da cidade.

Porém, não desconsideramos que o cotidiano vivido engendra situações que implicam na impossibilidade do fechamento em uma totalidade sincrônica (MASSEY, 2008, p. 168), seja pelos funcionários e prestadores de serviços que entram e saem

cotidianamente desses espaços, seja pelas imprevisibilidades presentes, mesmo que de modo esporádico.

Conforme relataram em diferentes momentos das entrevistas, nem mesmo o emprego de mecanismos de controle cada vez mais sofisticados e discriminatórios, diretamente relacionados com a incontornável necessidade de defrontar-se cotidianamente com esses trabalhadores pobres, elimina a ocorrência das imprevisibilidades que consideram, no entanto, mais evitáveis do que seriam nos espaços públicos.

3 | ALGUMAS CONSIDERAÇÕES...

Buscando dar resposta aos questionamentos iniciais, consideramos que o estilo de vida em constituição visa, por um lado, o afastamento socioespacial em relação às classes populares e, por outro, uma aproximação da elite, produzindo um sistema de diferenças, em que o espaço desempenha um papel estratégico, uma vez que seus atributos físicos, além de produzir subjetividades, definem as escalas das comparações e estratégias de diferenciações. Estas, por sua vez, integram um movimento de simultaneidade que, ao serem produzidas, produzem espaços de distinção.

Não é possível, no entanto, ignorar a polifonia que caracteriza as narrativas obtidas, relacionadas tanto às experiências sociais diversas dos entrevistados, quanto às diferenças entres os espaços residenciais fechados pesquisados em Catanduva e São José do Rio Preto e entre as duas cidades.

REFERÊNCIAS

BAUDRILLARD, Jean. **Simulacros e simulação**. Trad. Maria João da Costa Pereira. Lisboa: Antropos, 1991.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

GUATTARI, Félix. **Micropolítica**: cartografias do desejo. 2 ed. Petrópolis, 1986.

JAMESON, Fredric. **A virada cultural**. Reflexões sobre o pós-moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e Representações Sociais. In: GUARESCHI, P. A.; _____. (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 63-85.

KESSLER, Gabriel. **El sentimiento de inseguridad**: sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. Trad. Alcides João de Barros. São Paulo: Ática, 1991.

LINDÓN, Alicia. **El mito de la casa propia y las formas de habitar**. In: Scripta Nova. Universidad de Barcelona. vol. IX, n. 194, 2005. p.

MAGRINI, Maria Angélica. **Vida em enclaves**: imaginários das cidades inseguras e fragmentação socioespacial em contextos não metropolitanos. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Geografia. FCT – UNESP, 2013.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1998.

SPOSITO, Maria Encarnação e GÓES, Eda Maria. **Espaços residenciais fechados**: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DO TURISMO E SUAS REPERCUSSÕES NO TERRITÓRIO GOIANO

Rangel Gomes Godinho

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG - Campus Anápolis).

Universidade de São Paulo – Doutorado do Programa de pós-graduação em Geografia Humana.

Goiânia - Goiás

Ivanilton José de Oliveira

Instituto de Estudos Socioambientais/Universidade Federal de Goiás (IESA/UFG). Docente do Programa de pós-graduação em Geografia.

Goiânia - Goiás

RESUMO: O presente artigo faz um retrospecto das políticas públicas voltadas ao turismo no intuito de compreender como elas favoreceram a produção do espaço turístico goiano e como repercutem na escala local. Para isso, faz-se o resgate histórico e a análise das políticas públicas nacionais e estaduais, enfatizando as principais diretrizes e ações que fundamentaram o planejamento e gestão do turismo em Goiás. O município de Pirenópolis, contemplado em projetos nacionais e estaduais, é tomado como referência para compreender como as articulações entre políticas públicas nas diferentes escalas atuam na produção do espaço turístico. Evidencia-se que é preciso racionalizar o espaço turístico com o estabelecimento de diretrizes e metas que orientem o desenvolvimento socioespacial

dessa atividade econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Geografia do Turismo; Estado de Goiás.

ABSTRACT: This article presents a retrospective of public policies aimed at tourism in order to understand how they favored the production of the Goiás tourist space and how they affect the local scale. For this purpose, the historical rescue and analysis of national and state public policies are emphasized, emphasizing the main guidelines and actions that underpinned the planning and management of tourism in Goiás. The municipality of Pirenópolis, contemplated in national and state projects, is taken as a reference to understand how the articulation of the public politics in the different scales act in the production of the tourist space. It is evidenced that it is necessary to rationalize the tourist space with the establishment of guidelines and goals that guide the socio-spatial development of this economic activity.

KEY-WORDS: Public politics; Geography of Tourism; State of Goiás.

1 | INTRODUÇÃO

As políticas públicas referentes ao setor turístico implicam diretrizes de atuação que abrangem diferentes dimensões do turismo, as quais contemplam desde o reconhecimento do

potencial turístico, o estabelecimento de condições para o incremento dessa atividade econômica e sua avaliação.

É importante compreender que as políticas públicas são definidas em diferentes escalas, portanto, analisar a inter-relação entre elas permite reconhecer seu processo de constituição e os resultados de sua implementação.

Para tanto, o presente artigo discute as políticas públicas nacionais e estaduais que fundamentaram as diretrizes para o planejamento e gestão do turismo no âmbito nacional e estadual, bem como analisa suas repercussões locais tendo o município de Pirenópolis (GO) como referência para reflexão.

2 | A EMERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO TURISMO NOS CENÁRIOS NACIONAL E ESTADUAL

A emergência das políticas públicas relacionadas ao turismo remete-se ao final da década de 1950 com o delineamento de diretrizes para o setor turístico; no entanto é na segunda metade da década de 1960 que se propõe uma efetiva política nacional de turismo.

No âmbito do estado de Goiás, as primeiras ações vinculadas diretamente ao turismo remontam-se ao governo de Leonino Caiado (1970-1976), a partir do direcionamento de equipamentos da estrutura administrativa-governamental destinada a essa atividade econômica.

Para melhor compreensão sobre política pública voltada ao turismo, Cruz (2001, p. 40) explica que

As políticas públicas de turismo podem ser entendidas como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, com o objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território.

Nesse sentido, Cruz (2001) apresenta o Decreto nº 44.863/58, que apresenta as primeiras diretrizes para uma política nacional de turismo, como marco inicial da regulamentação da atividade oficial do turismo no Brasil. No entanto, a autora dispõe que somente pelo Decreto-Lei nº 55 de 18 de novembro de 1966, houve uma clara definição de Política Nacional de Turismo, da qual decorreu a criação do Conselho Nacional do Turismo (CNTUR) e da Empresa Brasileira do Turismo (EMBRATUR).

Cruz (2001) elucida também que em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 60.224/67, as diretrizes propostas anteriormente foram reformuladas e implicaram uma mudança substancial na condução das políticas federais de turismo, com a instituição do Sistema Nacional de Turismo, que era constituído pelo CNTUR, pela EMBRATUR e pelo Ministério das Relações Exteriores. Almeida (2002) argumenta que nesse período passou a ocorrer no Brasil um processo de turistificação do espaço mediado por políticas públicas; as quais inicialmente atuaram no sentido de consolidar

representações existentes sobre as singularidades naturais e culturais de cada estado e/ou região.

Neste contexto, o estado de Goiás tem sua imagem voltada ao turismo ecológico, fundamentada no uso turístico dos elementos do patrimônio natural; isso devido à variedade e excepcionalidade dos recursos naturais que constituem o território goiano.

Almeida (2002) explica que no governo de Leonino Caiado, foi criado no estado de Goiás o Departamento de Turismo (DETUR) e o Grupo de Trabalho de Turismo (GTT). O DETUR em 1972 transformou-se na GOIASTUR – Empresa Goiana de Turismo, constituindo-se em uma diretoria subordinada a Secretaria Estadual de Indústria e Comércio, tinha a atribuição de administrar o Centro de Convenções do estado de Goiás (localizado em Goiânia, capital do estado) e contava com um órgão consultivo denominado de Conselho Estadual de Turismo. Desse modo, Almeida (2002, p. 199) sintetiza que “as políticas implementadas passam a representar uma forma diferente de olhar o espaço e a esboçar uma nova organização territorial em função do turismo”.

O Grupo de Trabalho de Turismo (GTT) teve como objetivo identificar as principais regiões goianas com potencial turístico para implantação do Sistema Estadual do Turismo. O GTT recomendou de forma prioritária a promoção do turismo no Vale do Araguaia, e nas cidades de Pirenópolis, Cidade de Goiás e Caldas Novas, locais que já contavam com uma incipiente prática turística. Assim, Pirenópolis passa a ser incorporada nas políticas públicas do setor turístico.

No início da década de 1980 durante o governo de Ary Valadão (1979-1982), conforme explica Almeida (2002), procurou-se dinamizar o turismo com estímulo à iniciativa privada e o estabelecimento de acordos com empresários para divulgação de Goiás. A Cidade de Goiás, Caldas Novas, Corumbá de Goiás, Formosa e Vale do Araguaia foram eleitas prioritárias para a exploração turística, o que demonstra uma falta de continuidade de ações do governo estadual junto à Pirenópolis, que fora contemplada anteriormente.

Almeida (2002) afirma que as ações governamentais posteriores se voltaram para a promoção e fomento do fluxo turístico para o estado de Goiás, houve também treinamento e qualificação profissional com a participação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), e também preocupação no incremento de uma infraestrutura turística, tais como: postos de atendimento, projetos de terminais turísticos e de parques hoteleiros.

3 | A CONSOLIDAÇÃO DE DIRETRIZES NACIONAIS PARA REGULAMENTAÇÃO E PROMOÇÃO DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Na década de 1990, no contexto nacional é instituída a Lei 8.181 de março de 1991, a qual é regulamentada pelo Decreto nº 448/92, constituindo a 2ª Política Nacional de Turismo. Contudo, na Lei 8.181 as diretrizes para o setor apareceram na

forma de objetivos e/ou atribuições dos órgãos governamentais (CRUZ, 2001).

Por meio da Lei supracitada, o CNTUR é extinto e a EMBRATUR passa a agregar suas atribuições, além de receber uma nova denominação – Instituto Brasileiro de Turismo; isso se deve à reforma administrativa empreendida pelo então presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello (1990-1992). Destarte, a EMBRATUR passa a ter finalidade de formular, de coordenar e de fazer executar a política nacional de turismo.

Para a efetivação da Política Nacional de Turismo foi criado em 1992 o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), que define ações a serem realizadas pelo poder público federal para efetivar a política proposta. Todavia, o PLANTUR, segundo Cruz (2001), não chega a sair do papel, o que pode estar relacionado ao contexto de instabilidade política do país, considerando que houve o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello. Portanto, a Política Nacional de Turismo preconizada pelo Decreto nº 448/92 só foi instituída em 1996, no primeiro mandato do presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), fato que para Cruz (2001) constitui-se um marco na valorização da atividade turística no Brasil.

Durante esse período, duas ações de maior relevância foram realizadas para a consolidação do turismo em Goiás: a criação no âmbito nacional do Projeto de Execução Descentralizada (PED), que instituiu pólos de ecoturismo; e a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Micro Empresas (SEBRAE) na promoção de atividades diversas pertinentes ao turismo. O SEBRAE atuou como órgão de treinamentos, pesquisas, promoções e investimentos no turismo, tendo, como objetivo, sobretudo o envolvimento e estímulo ao setor empresarial; assim, tornou-se conforme destaca Almeida (2002) um importante agente promotor da “turistificação” do espaço goiano.

O PED foi elaborado na conjuntura de descentralização do Estado, sendo vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, e contemplado na Política Nacional do Meio Ambiente durante o período de 1994 a 1998. Em Goiás o PED se desenvolveu segundo Almeida (2002) por meio do projeto de criação de quatro pólos irradiadores de desenvolvimento do ecoturismo microrregional, sendo elaborado pelo Grupo Nativa, com respaldo da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), e implementado a partir de janeiro 1996; foram contemplados os municípios de Alto Paraíso de Goiás, Pirenópolis, São Domingos e Três Ranchos.

A escolha dos municípios a serem considerados no PED relaciona-se a presença de fatores como: existência de áreas vocacionadas para receptivo de turistas; uma demanda real já existente; a proximidade com Brasília e Goiânia; possuir áreas de rara beleza cênica e áreas protegidas nos diversos níveis.

Nesse sentido, Pirenópolis correspondia aos fatores mencionados, pois agregava tanto atrativos histórico-culturais, como naturais, localiza-se na intermediação de Goiânia e Brasília, e também apresentava crescente atividade turística que se refletia no comércio e nos serviços. Ressalta-se que também ocorria um processo de degradação ambiental causado pelo turismo, o que se tornava oportuna a realização

do Projeto (ibid, p. 205). Neste contexto, em 1997 foi implantado em Pirenópolis o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e em 1998 o Centro de Atendimento ao Turista (CAT).

4 | OS IMPACTOS LOCAIS DO PLANEJAMENTO RECENTE DO TURISMO EM GOIÁS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICÍPIAS

Durante o primeiro mandato do governador Marconi Ferreira Perillo Júnior (1999-2002), foi criada pela Lei 13.550 de 11 de novembro de 1999, a Agência Estadual de Turismo, denominada inicialmente de AGETUR, sendo uma instituição autárquica que possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial e está jurisdicionada à Secretaria de Indústria e Comércio (GOIÁS TURISMO, 2011).

Com a criação da AGETUR, Goiás passa a ser subdividido em Caminhos Turísticos, observa-se que são 4 (quatro) Caminhos turísticos que englobam 11 (onze) cidades, que são destinos turísticos implementados, segundo a AGETUR (2002, p. 5), para aumentar a atratividade do estado e conquistar um fluxo maior de turistas. Na apresentação de dados turísticos de Goiás referentes ao Caminho do Ouro, inicialmente é descrito as cidades que compõem o Caminho turístico, são elas: Pirenópolis, Cidade de Goiás e Corumbá de Goiás.

Nesta forma de ordenamento do turismo em Goiás, o Caminho do Ouro ou “Caminho dos Bandeirantes”, em que Pirenópolis está inserida, define-se segundo Almeida (2002, p. 214) pelos artefatos e registros materiais que permitem resgatar parte da história da exploração do ouro em Goiás no século XVIII.

No relatório da AGETUR sobre demanda turística dos municípios do Caminho do Ouro, Pirenópolis é descrita da seguinte maneira:

Patrimônio Histórico Nacional, é outra bela cidade que pode ser visitada o ano todo. O charme das vielas, os casarões e a arquitetura colonial misturam-se às atrações naturais: o Parque Estadual da Serra dos Pirineus e suas cachoeiras atraem visitantes todos os finais de semana. Há muitos hotéis, pousadas e restaurantes. Na Semana Santa, as festas religiosas tomam forma e cor, com destaque para as Cavalhadas, uma encenação das lutas entre cristãos e mouros (AGETUR, 2002, p. 06).

A partir do relato descrito acima, observa-se que embora Pirenópolis seja contemplada entre os destinos turísticos vinculados aos aspectos histórico-materiais do ciclo do ouro, há diferentes potencialidades turísticas que a permeiam, tais como turismo histórico, religioso e ecoturismo.

Drago (2002, p. 121) elucida que “as políticas públicas para o setor turístico consistem de intenções, diretrizes e estratégias, que podem alcançar ou dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística”; e conforme a mesma autora, em Pirenópolis as políticas e programas de governo voltados ao turismo apresentados serviram para que se multiplicassem os investimentos em infraestrutura de hospedagem, alimentação, assim como o número de empreendimentos que dispõem de belezas

naturais para uso do turista. O processo de valorização do sítio histórico tombado, que ocorre em concomitância com a expansão da malha urbana, conforme argumenta Silva; Silva (2008, p.100):

(...) transformou os usos do solo, e ela mobilizou os tradicionais proprietários a cederem seus espaços para o funcionamento de serviços de hotelaria, alimentação e lojas (...). O município experimenta hoje as consequências da exploração do turismo e enfrenta dificuldades para manter seus atrativos históricos e naturais em bom estado de conservação.

No ano de 2008, início do governo de Alcides Rodrigues (2007-2010), é implementado o Plano Estadual de Turismo – Goiás no caminho da inclusão (2008-2011); ele foi elaborado sob coordenação técnica da AGETUR, coordenação executiva do Instituto Casa Brasil de Cultura (ICBC), e financiamento do Ministério do Turismo; contou também com a parceria do SEBRAE – GO em termos de participação em debates e aporte de recursos humanos (GOIÁS, 2007, p. 4).

Destaca-se que em 30 de maio de 2008, a AGETUR passa por uma reforma administrativa. Com isso, a Agência adotou outra nomenclatura, assim passou a ser denominada de Goiás Turismo - nomenclatura atual. Com a reforma, a Goiás Turismo redefiniu suas ações no sentido de fortalecer e crescimento do turismo no estado de Goiás.

No Plano Estadual de Turismo consta que a Goiás Turismo trabalhará no sentido de aproximar interesses turísticos, unindo objetivos comuns aos governos federal, estadual e municipal, a iniciativa privada e instituições que atuam na atividade turística (GOIÁS, 2007, p. 4).

A partir do Plano proposto foi estabelecido um sistema de classificação dos municípios turísticos com a finalidade de identificar o nível de desenvolvimento da atividade e orientar apoio técnico e financeiro. Por esse sistema foram classificados 46 (quarenta e seis) municípios distribuídos em 9 (nove) regiões turísticas.

Salienta-se que a divisão do estado em regiões turísticas segue a orientação do Ministério do Turismo no âmbito do programa de regionalização do turismo do Plano Nacional de Turismo (2007-2010).

É importante ressaltar que o Ministério do Turismo foi criado em 2003, durante o governo de Luiz Inácio da Silva (2003-2006). Cruz (2005, p. 7) defende que o Plano Nacional do Turismo (2003-2007) dá continuidade as diretrizes propostas nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, favorecendo uma ação efetiva do Estado na criação de condições materiais e aparato institucional para o desenvolvimento da atividade turística no país. No entanto, a mesma autora afirma que foi neste período que houve, de forma mais intensa e planejada, uma adequação do território nacional ao uso turístico (ibid, p. 3).

Há uma série de critérios definidos com base na Política Nacional de Turismo apresentados no Plano Estadual de Turismo, pelos quais os municípios são pontuados e identificados. Desse modo, são classificados segundo seu desenvolvimento no setor

turístico na seguinte ordem: Diamante (melhor pontuação) – serão contemplados em ações de promoção, divulgação e apoio nos eventos; Esmeralda (pontuação intermediária) – serão considerados para ações para estruturação e organização de produtos e roteiros turísticos, e na transformação de recursos potenciais em atrativos; Cristal (menor pontuação) – são aqueles municípios em que as atividades se voltarão para a sensibilização e mobilização da comunidade (incentivo a criação do COMTUR) e pesquisa de inventário da oferta turística.

A tabela abaixo mostra quais são as regiões turísticas definidas no Plano e a classificação dos municípios que as compõem.

O município de Pirenópolis é classificado como Diamante. Observa-se que a região do Ouro contempla 6 (seis) municípios, dentre os quais, além de Pirenópolis, 2 (dois) já faziam parte da subdivisão turística anterior referente ao Caminho do Ouro (Cidade de Goiás - Diamante e Corumbá de Goiás - Esmeralda); os outros são Jaraguá, Cocalzinho e Abadiânia – os 3 (três) classificados como Cristal.

REGIÕES	Nº de Municípios	DIAMANTE	ESMERALDA	CRISTAL
Águas	9	3	3	3
Agro-ecológica	5	1	2	2
Araguaia	5	2	1	2
Engenhos	2	0	1	1
Nascentes do Oeste	2	0	0	2
Negócios	5	2	2	1
Ouro	6	2	1	3
Reserva Biosfera Goyaz	7	2	3	2
Serra da Mesa	5	1	1	3
Total	46	13	14	19

Tabela: Regiões turísticas e classificação dos municípios Fonte dos Dados: Goiás (2007, p. 6).
Elaboração: Rangel Gomes Godinho (2017).

Perante o destaque do turismo em Pirenópolis no cenário nacional, o município foi contemplado, juntamente com mais três municípios goianos (Goiânia, Caldas Novas e Alto Paraíso), entre os 65 (sessenta e cinco) destinos indutores do turismo, que foram escolhidos pelo significativo poder de atratividade e capacidade de gerar e irradiar fluxos turísticos; estes estão inseridos no Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, do Ministério do Turismo, o qual tem por objetivo definir parâmetros, avaliar o estágio de desenvolvimento e elaborar plano de ação para que os destinos indutores do desenvolvimento alcancem competitividade em nível internacional (BRASIL, 2007, p. 14).

Diante da importância estratégica que Pirenópolis vem recebendo, o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN), juntamente com o Ministério do Turismo, propôs um projeto de revitalização da orla do Rio das Almas, denominado Beira Rio, no qual estão previstos investimentos em torno de R\$ 6.825,0 milhões

em obras; as quais contemplam a requalificação urbana da orla, a recuperação do paisagismo, de calçadas, ciclovias, mobiliário urbano, iluminação e equipamentos turísticos (IPHAN, 2009).

Na escala municipal as políticas públicas que permitem compreender as diretrizes locais quanto ao turismo se remetem inicialmente a Lei Orgânica do Município de Pirenópolis de 05 de abril de 1990, em que no Capítulo 5 – Da política urbana- no artigo 190, o turismo é apresentado como fator de desenvolvimento socioeconômico e também relacionado à proteção do patrimônio cultural e ambiental.

Já na Lei Complementar N° 002/ 02 de 12 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do município, no capítulo II – Da geração de emprego e renda, a seção I – Do desenvolvimento da atividade do Turismo, há 11 artigos concernente ao turismo. Os artigos explicitam que o desenvolvimento do turismo em Pirenópolis se dá pelo uso turístico do patrimônio histórico-cultural e recursos naturais, o qual deverá atender as condições estabelecidas no ato de tombamento determinadas pelo IPHAN, e a legislação ambiental vigente, respectivamente.

Na Lei Complementar N° 007/ 05 de 04 de outubro de 2005, que trata do ordenamento territorial, definindo as zonas urbanas, de expansão urbana e rural do município de Pirenópolis, no Capítulo II – Do Ordenamento Territorial, Artigo 4º, sobre as diretrizes gerais de ordenamento macro territorial, no item “E” consta que o ordenamento territorial deve promover novas oportunidades locais para o desenvolvimento turístico, compatibilizando-o a preservação da identidade do morador com a cidade de Pirenópolis. No artigo 6º são estabelecidas três zonas de expansão urbana descontínuas: a primeira corresponde à categoria de Zona de Proteção Ambiental da Cidade de Pedra, sendo voltada ao desenvolvimento de ações de proteção ao monumento natural rupestre do município, assim como ao desenvolvimento de atividades turísticas de caráter contemplativo; a segunda Zona de expansão Descontínua refere-se à Área de Desenvolvimento Econômico (ADE), criada pelo Artigo 62, da Lei Complementar nº 002/02 (Plano Diretor); e no parágrafo 3º a terceira Zona de expansão Descontínua é denominada por Zona de Desenvolvimento Turístico I, a qual é voltada para a promoção das várias modalidades de turismo. Quanto ao uso, ocupação e parcelamento da Zona de Desenvolvimento Turístico I, o Capítulo III da mesma Lei apresenta uma série de regulamentações.

Sobre as demais ações relacionadas ao turismo em Pirenópolis, segundo informações obtidas na Secretaria de Turismo de Pirenópolis, em 2007 foi criado o Fundo Municipal de Turismo, que iniciou o recolhimento em 2008, não há Plano Municipal de Turismo, entretanto há um Planejamento Estratégico da Secretaria de Turismo, que compreende o período de 2009 a 2012, no qual constam ações prioritárias para o setor, as quais são discutidas no âmbito do COMTUR.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que houve uma incorporação espontânea de Pirenópolis como uma localidade turística, devido à valorização dos seus recursos naturais e dos elementos histórico-culturais presente na paisagem. Relativo a isso Cruz (2001, p. 57) elucida que para nenhuma outra atividade econômica a porção visível do espaço geográfico é tão relevante, daí a necessidade da preservação do patrimônio natural e cultural.

Com a emergência do turismo como prática social e atividade econômica organizada, o município passou a ser integrado nas políticas públicas estaduais por meio da orientação do GTT na década de 1970, depois por meio do projeto Criação de Quatro Pólos Irradiadores de Desenvolvimento do Ecoturismo Microrregional em 1996, posteriormente foi considerado na política de Caminhos Turísticos, e atualmente está inserido na política de regionalização turística de Goiás, a qual foi estabelecida segundo parâmetros do programa de regionalização do turismo nacional, em que Pirenópolis recebe destaque como destino indutor do turismo a nível de Brasil.

Nesse sentido, as políticas públicas de turismo na escala do município são de fundamental importância para efetivação dos planos e programas nas demais escalas governamentais. Deve-se atentar ao incremento da valoração turística que Pirenópolis tem recebido, pois, embora a emergência do turismo tenha ocorrido de forma espontânea, é preciso investir na busca da manutenção da atividade, racionalizando a produção do espaço turístico com o estabelecimento de diretrizes e metas que orientem o desenvolvimento socioespacial do turismo.

Por fim, evidencia-se que as políticas públicas de turismo têm grande importância na produção de espaços turísticos, uma vez que regulamentam esse processo a partir de diretrizes e metas, as quais se efetivam na confluência das políticas e ações concretas estabelecidas nas diferentes escalas governamentais, e implica transformações de diferentes ordens, constituindo espaços de uso turístico como Pirenópolis.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Geralda de. **Políticas Públicas e delineamento do espaço turístico Goiano**. In: Maria Geralda de Almeida (Org). *Abordagens Geográficas de Goiás: o natural e o social na contemporaneidade*. Goiânia: IESA/UFG. p 197-222. 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional — Relatório Brasil**. Brasília: 2007. 80 p.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de Turismo e Território**. 2ª edição. São Paulo: Contexto, 2001.

DRAGO, Theandra Fernandes. **Desenvolvimento turístico municipal: o caso de Pirenópolis – Goiás**. In: Maria Geralda de Almeida (Org). *Paradigmas do Turismo*. Goiânia. Editora Alternativa, 2003, p 121-122.

GODINHO, Rangel Gomes. **Análise e Avaliação da distribuição geográfica da infraestrutura turística do sítio histórico de Pirenópolis (GO): Subsídios ao Planejamento Turístico.** Goiânia: UFG. 2009. 59 p.

GOIÁS. Agência Goiana de Turismo - AGETUR. **Goiás – Brasil: Turismo em Dados, Caminhos do Ouro.** Goiânia: AGETUR, 2002. 250 p.

_____. Agência Goiana de Turismo – GOIÁS TURISMO. **Plano Estadual de Turismo: Goiás no caminho da inclusão.** Goiânia: Goiás Turismo. 2007. 64 p.

_____. Agência Goiana de Turismo - GOIÁS TURISMO - www.goiasturismo.go.gov.br (acesso em 01 de abril de 2011).

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br> (acesso em 11 de setembro 2009).

PIRENÓPOLIS. **Lei Complementar nº 002/02 de 12 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor de Pirenópolis, conforme o disposto no artigo 182, da Lei orgânica do município de Pirenópolis e dá outras providências. Disponível em [Disponível em http://www.pirenopolis.tur.br/cidade/documentacao](http://www.pirenopolis.tur.br/cidade/documentacao) (acesso em 30 de abril de 2011).

_____. **Lei Complementar Nº 007/05, de 04 de outubro de 2005.** Dispõe sobre o ordenamento territorial, definindo as zonas urbanas, de expansão urbana e rural do município de Pirenópolis, autoriza concessão de fechamento e dá outras providências. Disponível em <http://www.pirenopolis.tur.br/cidade/documentacao> (acesso em 03 de maio de 2011).

_____. **Lei Orgânica do Município de Pirenópolis de 05 de abril de 1990.** Disponível em <http://www.pirenopolis.tur.br/cidade/documentacao> (acesso em novembro de 2011).

POLÍTICAS PÚBLICAS, ESCALA LOCAL, E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Gustavo Junger da Silva

Doutorando do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
Rio de Janeiro – RJ

RESUMO: Reconhecendo a relevância da temática do refúgio no mundo contemporâneo e a inserção do Brasil nesse contexto, analisamos a estrutura do refúgio no Brasil, atentando para questões que consideramos centrais para a elaboração de políticas públicas voltadas para integração social de refugiados e solicitantes de refúgio, como a articulação entre as escalas do poder público e seus parceiros, e, principalmente, a participação ativa dos atores locais nesse processo, sejam eles: governo municipal, sociedade civil, e os próprios refugiados e solicitantes de refúgio. Dessa forma, pretende-se compreender os desafios enfrentados por esse grupo específico de imigrantes forçados na tentativa de integração à “sociedade acolhedora”, assim como suas estratégias individuais e coletivas para superação desses desafios. O recorte espacial escolhido para a realização dessa pesquisa foi a cidade do Rio de Janeiro, por se tratar de um lócus histórico do refúgio no Brasil, desempenhando ainda hoje um papel relevante enquanto nó das redes de refúgio no país, tornando possível

a realização de uma investigação empírica que, subsidiada por nossas escolhas teórico-metodológicas, permitiu a construção de uma reflexão crítica sobre a política brasileira para refugiados, identificando suas incoerências, limitações, e ausências, entendidas enquanto intencionalidade de uma política que tenta subalternizar minorias indesejáveis como o são refugiados e solicitantes de refúgio.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Políticas públicas. Integração. Rio de Janeiro.

ABSTRACT: Considering the relevance of the refuge theme in the contemporary world and the Brazilian insertion in this context, we examined the Brazilian refuge political framework, attending to central matters to elaborate social public politics articulating different scales of the public power and its partners, and, mainly, the active involvement of the local actors in this process, such as: local administration, civil society, refugees and refugees seekers. We intend to understand the challenges faced by this specific group of forced immigrants in their attempt to integrate the “welcoming society”, as well as the individual and collective strategies to overcome these challenges. For our analysis, we focused on the city of Rio de Janeiro, main place of refuge in Brazil (beside São Paulo), where in the last two years this empirical research took place, combined with

our theoretical methodological choices, allowing the creation of a critical reflection about the Brazilian politics for refugees, and, mainly, helped renew our questions about this theme in the Brazilian society.

KEYWORDS: Refugees. Public politics. Integration. Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

Segundo dados de 2013 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no final de 2012 viviam no Brasil 4.715 refugiados que se somam a, aproximadamente, 2.700 solicitantes de refúgio, compondo um universo de mais de 7.000 pessoas que residem em território nacional e que, teoricamente, encontram-se amparadas por uma série de tratados internacionais e dispositivos jurídicos que lhes deveriam garantir as condições adequadas de integração em nossa sociedade. Entretanto, a prática tem se mostrado distante desse cenário, o que pode ser explicado por uma série de fatores dentre os quais destacamos o campo das políticas públicas de forma geral e, em particular, a escala de ação adotada no Brasil para a elaboração e implementação de políticas voltadas para a promoção da integração social desses grupos, na medida em que tais políticas, quando existem, apresentam pouca ou nenhuma articulação com as escalas políticas locais, reduzindo muito sua efetividade.

Diante do exposto acima, o presente trabalho tem como proposta apresentar algumas reflexões sobre a importância da escala local no processo de integração social de pessoas em situação de refúgio. Para tanto, optamos por analisar a cidade do Rio de Janeiro, onde vivem hoje, segundo dados enviados pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro ao pesquisador no mês de maio de 2013, cerca de 2.200 refugiados e solicitantes de refúgio, número efetivamente pequeno frente a uma realidade global de mais de 16 milhões de refugiados e solicitantes de refúgio (ACNUR, 2013), mas substancial para os padrões brasileiros.

PODER LOCAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS AUSÊNCIAS: O MUNICÍPIO COMO ESCALA PRIVILEGIADA PARA SE PENSAR A INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO

Para refletirmos sobre a relevância das políticas públicas para a integração social de pessoas em situação de refúgio e as possibilidades advindas da escala municipal nesse processo, faz-se necessário a definição do que se entende por política.

Segundo Rúa (1998), a política, ao lado da coerção pura e simples, é um dos meios utilizados pelo Estado para o desenvolvimento e o progresso da sociedade, ou seja, para solucionar conflitos surgidos em sociedade; conflitos estes resultantes das diferenças existentes entre os seus membros, não apenas diferenças de atributos (idade, sexo, religião, renda, etc.), como também de ideias, valores, interesses e desejos, como há entre as pessoas em situação de refúgio e as sociedades de residência/acolhedoras. Como destaca Rúa (1998, apud PACÍFICO, 2010, p. 361):

(...) é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Enquanto Rua (1998) diferencia decisão política de política pública, Birkland (2001, p. 20) reconhece a falta de consenso quanto à definição de políticas públicas e identifica os elementos comuns às definições existentes, quais sejam: “é formulada sempre em nome do ‘público’, é geralmente formulada ou iniciada pelo governo, é interpretada ou implementada por atores públicos e privados, é o que o governo pretende fazer e é o que o governo escolhe não fazer”. Entretanto, para Wanderley (1996) a definição dos elementos identificados por Birkland seriam imperfeitos na medida em que, na nova sociedade global, Estados, sociedade civil e mercado atuam de forma concomitante nas diferentes fases descritas por Birkland. Assim é que os movimentos sociais estão entre os responsáveis pelas mudanças de foco e objeto dos debates relacionados à temática da imigração e do deslocamento forçado de forma mais geral, e do refúgio de maneira mais particular, em diversos países através de associações de imigrantes, refugiados, estudantes estrangeiros, entre outras organizações da sociedade civil.

Sendo assim, para Teixeira (2002), elaborar uma política pública significa “definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem” (p. 2). Para o autor, tais questionamentos são fundamentais, inclusive, para a distinção das políticas públicas das políticas governamentais, visto que embora ambas sejam estatais, para serem públicas é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, além de verificar de que forma se constitui o debate público referente ao seu processo de elaboração.

Nesse sentido, refletindo sobre políticas para refugiados, Moreira (2011) se apropria de Frey (2000) que, por sua vez, compreende políticas públicas a partir de três dimensões articuladas, quais sejam: o processo político (politics), que se desenvolve no sistema institucional (polity), resultando em ações políticas (policy). Sendo assim, para a pesquisadora, “Política pública em relação aos refugiados supõe, portanto, em nosso entender, o processo político no sistema institucional que em se define o conteúdo de medidas voltadas para esse grupo específico de migrantes forçados” (p. 2).

Para Teixeira (2002), as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implementação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Portanto, como o poder é “uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios” (p. 2), surge a necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso, conferindo assim

legitimidade enquanto política pública. Nesse sentido, o autor define políticas públicas como:

(...) diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. **Devem ser consideradas também as não ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos**”(TEIXEIRA, 2002, p. 2)

Cabe salientar, e nesse aspecto a teoria da política pública é particularmente central para a compreensão do cenário vivenciado por refugiados e solicitantes de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, que, assim como Rua (1998), Teixeira (2002) também chama atenção para a importância de se compreender a política não só pelas ações, mas principalmente pelas omissões, e nós acrescentaríamos, silêncios e ambiguidades, tão reveladoras, se não mais, dos objetivos concretos, valores, e visões de mundo daqueles que ocupam posições com poder de decisão ou influência nas diferentes esferas de poder. Nesse sentido, concordamos com a definição aparentemente geral, mas muito perspicaz de Klein & Marmor (2006 apud PACÍFICO, 2010, p. 358) de que política pública é “o que o governo faz e o que o governo se recusa a fazer. Tudo se refere à política, resolver (ou, no mínimo, atenuar) os conflitos acerca dos recursos, dos direitos e das morais”.

Já a partir de Santos (2006), compreendemos que a política consubstancia-se em um conjunto de normas que comandam e ao mesmo tempo são determinadas pela técnica da ação que redefine o uso de objetos, revela as diferenças e desigualdades de usos por distintos agentes com intencionalidades precisas em que, à combinação de materialidades e relações sociais, nos remete à noção de espaço concebido como sistema de objetos e sistema de ações, ou um permanente movimento da ação técnica e da política, das relações que conferem materialidade ao espaço, quais sejam, as práticas territoriais ou o uso do território. Trata-se, portanto, da compreensão da política com o atributo de pública, como intencionalidade que realiza outra intencionalidade, a cidade.

Dessa forma, compreendemos a escassez, insuficiência, ou mesmo ausência de políticas públicas concebidas com o objetivo de enfrentar as profundas desigualdades que atravessam o território brasileiro, marcando o espaço das grandes metrópoles do país, a exemplo do nosso recorte espacial de análise, a cidade do Rio de Janeiro, como uma escolha política por uma instrumentação e gestão desigual do território e, conseqüentemente, das necessidades individuais e coletivas que nele se inscrevem. Sendo assim, ao compreendemos política enquanto processo social indissociável de intencionalidade, recusamos a possibilidade de uma interpretação de suas deficiências enquanto dado passivo.

A política pública conforma-se, portanto, como uma expressão de um processo social inerentemente ativo; logo, refletir sobre suas limitações é refletir, no pior dos cenários, sobre a *política da ausência*, o que do ponto de vista da análise social que se dedica ao questionamento das desigualdades, significa compreender que, para o subalterno, o estado de exceção do qual nos fala Walter Benjamin (1942 apud AGAMBEN, 2004), é percebido de forma muito mais contundente.

No que se refere à escala local, segundo Castro (2003), no Brasil, em função de suas características constitucionais, o município se configurou como um espaço político institucional por excelência, na medida em que sua existência e atribuições sempre estiveram definidas por normas do poder soberano, ou seja, emergem da constituição em vigor, o que lhe confere direitos originários e não delegados que se traduzem em um elevado grau de autonomia, tornando-o um recorte significativo para a análise em Geografia. Para a autora, o universo municipal é a expressão mais concreta do próprio conjunto do território e da sociedade brasileira, constituindo-se, assim, na escala primária da produção de injustiças. Por outro lado, entendemos que as mesmas injustiças que se (re)produzem na escala fundamental da federação podem ser melhor enfrentadas a partir de decisões e ações (políticas públicas) elaboradas e implementadas a partir dessa mesma escala.

Nesse sentido, o que poderíamos chamar de dialética da produção espacial de desigualdade nos revela que, mesmo que garantida através de leis, a cidadania é vivida no cotidiano do território, através da oferta e acesso a serviços que transformam o abstrato em concreto, fazendo dos direitos práticas sociais reais. Dessa maneira, mais uma vez concordamos com Castro (2005, p. 134) quando afirma que:

Afinal, cidadania se conquista através da lei geral, mas é vivida no cotidiano do território, ou seja, naquele das relações de proximidade, de oferta e serviços que tornam o direito uma prática social real. A escala municipal é portanto significativa do fazer político no espaço e oferece um vasto campo para a geografia política contemporânea que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão.

No caso brasileiro, a estrutura federativa definida pela Constituição de 1988 divide a responsabilidade de gestão do território entre a União (poder central), os Estados (unidades da federação) e os municípios (poder local). Na realidade, esse modelo de gestão política não representou uma novidade constitucional de fato, pelo contrário, visto que, como bem nos lembra Castro (2005), todas as constituições da República definiram a divisão de poderes e atribuições das escalas territoriais do Estado, ainda que no Brasil, diferente do que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, os limites legislativos sobre as atribuições federais sejam extremamente abrangentes, enquanto as atribuições que cabem às Unidades da federação e aos municípios surgem muitas vezes como exceção à atuação do poder central, ou mesmo de forma sobreposta entre todos os entes federativos. Para Castro (2005, p. 134):

É neste quadro institucional que o tema município começa a exigir atenção da

geografia política como um recorte espacial institucionalizado importante. Após a constituição de 1988, novas atribuições foram definidas para essa escala local da política nacional, e as exigências crescentes de organizações da sociedade em torno de direitos de cidadania contribuem para maior visibilidade dessa escala.

Percebemos, assim, que políticas públicas pensadas localmente tornam possível refletir sobre os fundamentos da diferenciação espacial agudizada pelo desencontro da escala da ação como o pensado e da escala do resultado como o acontecer do lugar (SANTOS, 2006).

POLÍTICAS PARA REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO: ENTRE AUSÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

O envolvimento do Brasil com a temática dos refugiados ocorre a partir de 1947, quando este se torna um dos poucos países latino-americanos a aderir à extinta Organização Internacional para os Refugiados (OIR), uma antecessora do ACNUR. Mas sua atuação passa a ter destaque especialmente após a redemocratização política, mais especificamente a partir de 1997, quando se elabora uma legislação nacional sobre refugiados que traz em seu bojo uma definição de refugiado considerada avançada, e cria o Comitê Nacional para Refugiados (Conare) cujas funções podem ser resumidas em duas linhas: julgar pedidos de refúgio, assim como casos de perda e cessação do status, e orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Sendo assim, podemos identificar a primeira linha de atuação do Conare como a de elaboração e implementação da política de refúgio no Brasil, enquanto a segunda linha corresponderia à de políticas para refugiados. Entretanto, Moreira (2011) destaca a relação íntima entre essas duas partes da política dado que “uma vez autorizados a ingressar no território nacional, é fundamental colocar em prática as condições necessárias para recebê-los adequadamente e inseri-los nas esferas social, cultural, econômica e política”(p.3). Nesse sentido, se podemos observar claramente uma política de regulação migratória dedicada ao refúgio com a participação ativa do Conare, o mesmo não ocorre em relação à integração das pessoas em situação de refúgio, função delegada fundamentalmente às instituições da sociedade civil que contam com recursos materiais e humanos muito limitados, além de apresentarem pouca articulação com as esferas municipal e estadual como poderemos observar na nossa análise sobre a cidade do Rio de Janeiro.

Ao discutirmos políticas para refugiados na cidade do Rio de Janeiro, é primordial falarmos do papel da sociedade civil e, mais destacadamente, da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, instituição que historicamente atua na recepção de refugiados no Brasil e responsável pelo Programa de Assistência aos Refugiados no estado do Rio de Janeiro.

A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro é uma organização católica componente da Rede Cáritas Internacional, que possui 162 organizações atuantes em

200 países e territórios. Atua na assistência aos refugiados no Rio de Janeiro desde o final da década de 1970, e em função desta trajetória integra o CONARE como membro permanente, representando a sociedade civil, na estrutura tripartite (governo, sociedade civil, ACNUR) do processo de acolhimento dos refugiados no Brasil.

Como organização parceira do ACNUR, a Cáritas RJ atua na implementação de projetos com a finalidade de auxiliar os refugiados e solicitantes de refúgio no encaminhamento de suas solicitações ao Conare, assim como no processo de integração desses ao Rio de Janeiro. Sendo assim, a Cáritas representa hoje o principal canal de interlocução entre refugiados, solicitantes de refúgio e os diversos segmentos do estado que atuam, ou deveriam estar atuando em favor da integração desses grupos.

Ao longo do nosso processo de observação foi possível constatar que mesmo atendendo um número reduzido de pessoas em situação de refúgio, fato que deve se alterar nos próximos anos em função da persistência de conflitos e da posição restritiva de países do norte que tradicionalmente concediam refúgio, a instituição trabalha com sérias limitações que a nosso ver poderiam ser contornadas através de uma gestão de políticas transescalar que levasse em conta o potencial de ação das secretarias municipais, as quais entendemos como estratégicas para a integração de grupos numericamente tão reduzidos e com demandas tão específicas. Entretanto, nossas consultas à Prefeitura do Rio de Janeiro revelaram que o tema se faz quase totalmente invisível.

Na esfera estadual o cenário se repete apesar de oficialmente existir desde 2010 um Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados que a princípio poderia funcionar como um elo de articulação entre as instituições não governamentais envolvidas com o tema, os municípios onde refugiados e solicitantes de refúgio residem, e o próprio Conare, mas na prática mostra-se inoperante.

A falta de engajamento das esferas públicas fica patente quando constatamos que as aulas de português ministradas exclusivamente pela Cáritas, fundamentais para a integração desses grupos, carecem de espaços adequados, apesar da cidade do Rio de Janeiro contar com uma das maiores redes de infra-estrutura educacional do país.

Para além destas redes de parcerias, é igualmente importante analisarmos o papel das redes de vínculos sociais construídas em meio às diversas trajetórias de refúgio no Rio de Janeiro, que desempenham um papel significativo na integração destes grupos.

Em tempos recentes, em função da insuficiente proteção e garantia de direitos aos grupos de refugiados e imigrantes, vêm crescendo, em diversos lugares do mundo, organizações de grupos imigrantes que visam atender a necessidades e objetivos comuns. As associações apresentam maior ou menor grau de organização e/ou institucionalização em termos legais, mas representam, certamente, um espaço de fortalecimento dos laços entre os imigrantes e uma maneira de acesso e ampliação dos recursos relacionais de redes sociais já existentes. As associações

de imigrantes das mais diversas naturezas exercem um papel importante tanto na transmissão de informação e no apoio aos que chegam, passam ou partem, quanto na reivindicação coletiva de direitos dos imigrantes e de maiores possibilidades de conquistas dos mesmos (PETRUS; FRANCALINO, 2010, p. 214).

Dentre os possíveis exemplos de articulação das populações refugiadas em território fluminense, destacamos a Comunidade Ango-Congolesa do Brasil (CACB). Localizada em Duque de Caxias, município da baixada fluminense, ela tem como membros os imigrantes e refugiados provenientes de Angola, República Democrática do Congo e Congo, ou seja, os grupos de refugiados mais representativos no estado.

Neste sentido, é importante percebermos o processo de ressignificação e afirmação de identidades destes grupos de imigrantes e refugiados nos novos espaços de refúgio/imigração como estratégias de enfrentamento de um processo de subalternização que tenta invisibilizá-los, valendo-se principalmente de um discurso universalizante que tenta negar-lhes o direito à diferença, e, portanto, a políticas específicas e certamente mais eficazes no sentido de auxiliá-los no processo de empoderamento como ator social e de “tomada” da cidadania.

Dentre os desafios enfrentados pelos refugiados no Rio de Janeiro, a dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal foi identificado nas entrevistas como o principal empecilho à autonomia econômica destes e, em consequência, a sua integração mais efetiva no país de acolhida.

É possível compreendermos esta dificuldade tanto pela barreira linguística como pelo “paradoxo da qualificação”, pois apesar das diversas parcerias com instituições de qualificação públicas e privadas, muitas vezes os refugiados não conseguem arcar com os custos adicionais dos cursos, como transporte e material didático. Outros fatores que dificultam sua inserção no mercado de trabalho são o não reconhecimento da formação preexistente e, fundamentalmente, o preconceito, fruto do desconhecimento por parte da população brasileira da condição do refugiado. Muitas vezes, esse preconceito é reforçado no imaginário brasileiro pela grande mídia; manchetes como “Refugiado prejudica Rio de Janeiro, diz secretário”, veiculada pelo jornal *Folha de S. Paulo* em fevereiro de 2000, contribuem para a associação da imagem do refugiado à de um foragido ou criminoso. Nessa reportagem, o então secretário de segurança Josias Quintal acusava o governo federal de agravar os problemas do Rio de Janeiro ao acolher refugiados da guerra civil de Angola e previa o envolvimento desses refugiados com o crime organizado no Grande Rio. Segundo Quintal, *“Se não existe, hoje, o envolvimento comprovado, com certeza absoluta existirá dentro de algum tempo. Se não existe no presente, com certeza estão criando condições para o futuro”* (TORRES, 2000).

Tal percepção negativa do refugiado, assim como do imigrante de modo geral, é apresentada em pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2009:

O levantamento aponta que 43% dos brasileiros são a favor de limitar ou proibir a imigração. Outros 45% dizem que o Brasil deve “permitir que as pessoas cheguem desde que haja empregos disponíveis. Apenas 9% acreditam que se deve permitir a entrada de qualquer pessoa que deseje imigrar ao país – posição mais próxima da defendida pelo PNUD no relatório, que defende que poder decidir onde viver é uma liberdade crucial, e que a entrada de estrangeiros geralmente aumenta o emprego e as taxas de investimento (PNUD, 2009).

Outra dificuldade enfrentada por refugiados e solicitantes de refúgio é integrar-se aos programas sociais governamentais como o Bolsa Família, Aluguel Social e o Cartão Família Carioca – embora preencham todos os requisitos socioeconômicos para a sua inclusão nestes programas – em função tanto da demora na regularização de sua situação e, portanto, na obtenção da documentação necessária como em razão de desconhecerem esses programas. Deve-se incluir ainda a falta de abrigos específicos, o que aumenta sensivelmente os riscos para grupos considerados prioritários, cada vez mais representados no perfil de refugiados da cidade, como mulheres desacompanhas, grávidas, ou mesmo acompanhadas de crianças e adolescentes.

Como foi possível perceber, a desarticulação entre as escalas da administração pública e a ausência da escala local nos processos de planejamento e implementação de políticas para pessoas em situação de refúgio, se materializam no cenário do refúgio na cidade do Rio de Janeiro enquanto obstáculos à integração social local de refugiados e solicitantes residentes na capital do estado. Nesse sentido, os trechos de entrevistas que selecionamos traduzem com clareza esse cenário de invisibilização desses sujeitos no espaço carioca.

Nunca tinha ouvido falar disso. Tá até surpreso que existe essa secretaria [secretaria de assistência social]. Nunca ouviu falar que a prefeitura daqui ajude os refugiados. Só a Cáritas ajuda os refugiados. E a Cáritas tem as suas limitações. Nunca teve contato com a prefeitura do Rio de Janeiro **(entrevistado 3/ com tradutor - solicitante de refúgio togolês)**.

Eu que acompanho os refugiados nunca acompanhei nenhum à secretaria de assistência social. Nunca. Já aproveitaram, alguns, os abrigos da prefeitura, mas o único serviço mesmo é na UPA **(entrevistado 1 - refugiado congolês)**.

Aqui no Rio de Janeiro, a prefeitura, o poder público é muito ausente em relação ao refugiado e ao imigrante. Eu fiquei muito emocionado em São Paulo quando eu fui para uma reunião de preparação da nova lei de imigração, lá realmente a comunidade é bem situada, o poder público é presente, mas aqui no Rio a gente realmente está sentido falta dessa participação. A gente está fazendo, convidando o poder público a ter uma atuação nesse sentido, mas aqui no Rio não tem nem casa para imigrante e refugiado. A gente está pensando nisso e vendo como pode associar o poder público nessa situação **(entrevistado 2 - refugiado congolês)**.

Nos trechos supracitados, evidenciam-se nossas reflexões anteriores acerca das consequências decorrentes de uma *política da ausência*, uma intencionalidade, segundo a qual compreendemos a atual desarticulação entre as esferas da administração pública, e, principalmente, a ausência da escala local na implementação de ações concretas que poderiam contribuir para o processo de integração social local de pessoas em situação de refúgio, antagonizando, assim, cidadania e lugar na cidade

do Rio de Janeiro.

Ao qualificarmos a atual política de integração social local de pessoas em situação de refúgio como uma política da ausência, e nos recusarmos a compreendê-la isenta de uma intencionalidade, faz-se necessário recuperarmos as reflexões de Teixeira (2002) acerca do próprio significado das políticas públicas, no sentido de se compreender que tais políticas, sejam elas ações ou omissões, são produzidas por “alguém” para “alguém” em um determinado contexto social. Sendo assim, primeiramente devemos atentar para “quem” essas políticas são dirigidas: solicitantes de refúgio e refugiados, predominantemente, africanos e latino-americanos, e, principalmente, não-brancos. Em seguida, nos debruçamos sobre o contexto social no qual esses sujeitos se inserem. Para tal, buscamos pistas que as falas dos nossos informantes privilegiados nos fornecem.

Se integrar aqui no Brasil é mais fácil para a gente porque o Brasil já tem quase todas as etnias. Tem os descendentes de holandês, chinês, japonês, africano... Então isso já facilita, a gente que é africano, a população negra daqui já ajuda a gente na integração. É muito difícil, eu andando na rua, uma pessoa perceber que eu sou africano. Muitas vezes chega gente para me perguntar tal rua, tal endereço, pensando que sou brasileiro. As pessoas só percebem que eu não sou daqui quando falo, por causa do sotaque. Então a integração da gente fica mais fácil por causa da diversidade do Brasil **(entrevistado 1)**.

Todo mundo trata ele como irmão, nunca sofreu nenhum tipo de racismo nem nenhum tipo de discriminação **(entrevistado 3)**.

Em ambas as falas é possível percebermos o resgate de dois importantes “mitos” acerca da sociedade brasileira. Por um lado, destacamos o “mito do país acolhedor” e aberto aos estrangeiros, que ignora a realidade de uma política migratória marcada historicamente por um caráter seletivo e racista, além de fortemente influenciada pelo discurso da segurança nacional (SEYFERTH, 1985; KOIFMAN, 2012). Por outro, o “mito da democracia racial”, que, ainda habita o imaginário sobre o Brasil, reforçando “o quadro rígido de valores discriminatórios em nossa sociedade”, como afirma Roberta DaMatta.

É que, quando acreditamos que o Brasil foi feito de negros, brancos e índios, estamos aceitando sem muita crítica a ideia de que esses contingentes humanos se encontram de modo espontâneo, numa espécie de carnaval social e biológico. Mas nada disso é verdade. O fato contundente de nossa história é que somos um país feito por portugueses brancos e aristocráticos, uma sociedade hierarquizada e que foi formada dentro de um quadro rígido de valores discriminatórios (DAMATTA, 1984, p. 46).

Portanto, é importante considerarmos as consequências do “mito da democracia racial” para a manutenção de visões estereotipadas sobre o negro e conseqüentemente para a permanência das desigualdades raciais no país, como destaca a antropóloga Nilma Lino Gomes.

O mito da democracia racial pode ser compreendido, então, como uma corrente ideológica que pretende negar a desigualdade racial entre brancos e negros no Brasil como fruto do racismo, afirmando que existe entre estes dois grupos raciais

uma situação de igualdade de oportunidade e de tratamento. Esse mito pretende, de um lado, negar a discriminação racial contra os negros no Brasil, e, de outro, perpetuar estereótipos, preconceitos e discriminações construídos sobre esse grupo racial. Se seguirmos a lógica desse mito, ou seja, de que todas as raças e/ou etnias existentes no Brasil estão em pé de igualdade sócio-racial e que tiveram as mesmas oportunidades desde o início da formação do Brasil, poderemos ser levados a pensar que as desiguais posições hierárquicas existentes entre elas devem-se a uma incapacidade inerente aos grupos raciais que estão em desvantagem, como os negros e os indígenas. Dessa forma, o mito da democracia racial atua como campo fértil para a perpetuação de estereótipos sobre os negros, negando o racismo no Brasil, mas simultaneamente, reforçando as discriminações e desigualdades raciais (GOMES, 2005, p. 57).

Dessa forma, entendemos não ser possível compreender a política migratória brasileira, assim como a política da ausência instituída para pessoas em situação de refúgio no Brasil, sem contextualizá-la enquanto expressão política de uma sociedade marcada por uma profunda desigualdade racial e por um ideal de branqueamento, historicamente atribuído ao imigrante europeu, o que nunca foi efetivamente rompido, mas tão somente (re)significado na retórica daqueles que exercem grande influência na definição dessas políticas.

Um processo de imigração seletiva, que priorize a *drenagem* de cérebros, mas estabeleça limites para os estrangeiros que chegam fugindo da pobreza de seus países. Tal proposta passou quase despercebida, no início de 2012, em meio às numerosas manchetes dedicadas à presença de haitianos no Norte do Brasil. Por meio da notícia na qual essa ideia irrompe, descobrimos que uma equipe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República estaria elaborando uma “política nacional de imigração” e que, na opinião do coordenador da súbita empreitada, é preciso saber escolher: **“Como o Brasil é uma ilha de prosperidade no mundo, há muita gente de boa qualidade querendo vir. Mas a fila do visto é a mesma para todos. Não estamos olhando clinicamente”** (VENTURA & ILLES, 2012, p. 34).

Se tentarmos imaginar como se enquadram solicitantes de refúgio e refugiados no âmbito dessa política migratória brasileira, tendo em vista o cenário de políticas públicas analisado ao longo dessa pesquisa para o Rio de Janeiro, e as dificuldades de integração social local destacadas, chegaremos à conclusão de que, provavelmente, esses não são entendidos enquanto “gente de boa qualidade”, ainda que muitos, como nossos entrevistados, contem com alguns dos requisitos objetivos para tal, visto que são jovens e contam, inclusive, com formação superior cursada no país de origem. Nossa conclusão se confirma na fala da diretora do Instituto da Diáspora Africana no Brasil (Idab), Carmen Victor da Silva, em entrevista concedida ao jornalista Daniel Mello, da Agência Brasil, em maio de 2013, ao afirmar que:

Essa busca por mão de obra qualificada [no Brasil] é pensada muitas vezes em relação ao europeu, principalmente ao branco. Não imaginam que o africano tem essa qualificação, que o haitiano tem essa qualificação.

(...)

Eu percebo que existe uma distinção. Quando se fala de imigrantes de outras localidades, latinos ou africano, se fala sempre como mão de obra braçal, não

Como compreenderíamos, portanto, os desafios experimentados por esses sujeitos na tentativa de integração social à cidade do Rio de Janeiro, frente a um quadro de política da ausência, se não a partir da pergunta que colocamos anteriormente: política para quem? Encontramos novas pistas para essa pergunta na fala de um dos nossos colaboradores.

Eu, assim, o preconceito tem no Brasil. O brasileiro negro sofre disso. E apesar de não mostra isso visivelmente, é claro que existe um preconceito muito grande em relação a quem é negro e africano ainda, né. O que eu falo sobre esse assunto de preconceito é a ignorância né...as pessoas não vê a pessoa como uma pessoa formada, elas vê a cor da pessoa. Isso é muito forte, as pessoas falam aqui no Rio que muitos angolanos participam muito de negócio de quadrilha. As pessoas ficam com essa mentalidade e esquecem que a pessoa pode estudar, fazer alguma coisa melhor, e pode ser que essa pessoa chegue a ser o próximo presidente do Brasil. Ninguém pensa nisso, as pessoas só pensam é negro, é africano, então ele não merece essa vaga. Então, existe preconceito no Brasil? Sim.

A gente tem que fazer o nosso papel, buscar emprego, bater nas portas, vai ter um que vai abrir para você **(entrevistado 2)**.

Destacamos, na fala do entrevistado 2, uma percepção diversa daquela que nos foi apresentada pelos refugiados 1 e 3 no que se refere à importância das relações étnico-raciais para o processo de integração de pessoas em situação de refúgio no espaço carioca. Para compreendermos essas diferenças, nos remetemos, mais uma vez, ao pesquisador congolês, Kabenguele Munanga, em sua reflexão sobre as especificidades do racismo na sociedade brasileira.

O silêncio, o implícito, a sutileza, o velado, o paternalismo, são alguns aspectos dessa ideologia. O racismo brasileiro na sua estratégia age sem demonstrar a sua rigidez, não aparece à luz; é ambíguo, meloso, pegajoso, mas altamente eficiente em seus objetivos. Essa ideologia é difundida no tecido social como um todo e influencia o comportamento de todos, de todas as camadas sociais e até mesmo as próprias vítimas da discriminação racial. Discutir a questão da pluralidade étnica, e em especial da sua representação nas instituições públicas e nas demais instituições do país, é ainda visto como um tabu na cabeça de muitas pessoas, pois é contraditória a ideia de que somos um país de democracia racial (1996, p. 215).

Acreditamos que a fala do entrevistado 2 aproxima-se das reflexões de Munanga acerca da desigualdade racial que permeia a sociedade brasileira, acrescentando a estas reflexões um olhar sobre a especificidade do refúgio quando associado a uma identidade africana. Esse olhar mais crítico sobre a experiência do refúgio no Rio de Janeiro pode ser entendido a partir do próprio lugar de onde esse sujeito produz sua fala, enquanto representante de uma associação de refugiados, imigrantes e estudantes africanos, a Comunidade AngoCongolesa do Brasil (Cacb), que vai exercer grande influência para a trajetória do nosso entrevistado na cidade

(...) Então quando eu cheguei aqui, descobri que tava tendo realmente uma evolução no sentido de que a associação estava se reunindo realmente para buscar defender os interesses dos membros da comunidade africana aqui. (...) Isso que fez com que até agora como um representante da associação, e agente

tem feito para defender os direitos da comunidade africana do Rio, pessoal do Congo e Angola. Eu falei com você que eu estava passando no porto maravilha porque agente vai fazer um evento de diversidade cultural africana no próximo mês, eu estava procurando espaço para isso e vi que no porto maravilha tem um centro cultural e tem um negócio lá que fala da história do lugar e que a maioria dos africanos que vieram para cá são do Congo e de Angola.

Cais do Valongo, isso. Então como congolês nós temos realmente uma história para mostrar ao Brasil. Como essa história ta sendo, tipo assim, pelo fato do país ser preconceituoso, mas sem parecer para o lado de fora esses valores africanos não são mostrados, nós a partir da CACB queremos mesmo fazer um trabalho no sentido de promover essa cultura. **As pessoas precisam saber que os africanos estão aqui, e a nossa história. Agente precisa fazer conhecer (entrevistado 2).**

Sobre a relevância da dimensão espacial para a compreensão das estratégias coletivas de resistência de grupos subalternizados, destacamos a contribuição de autores como Santos (2002), para quem o espaço é um convite e uma condição à ação, o que nos espaços metropolitanos, recorte espacial da nossa pesquisa, é potencializado pelas relações de proximidade, reciprocidade e contiguidade, possibilitando, a partir do encontro com o outro, a criação de “espaços conscientes do cotidiano” (FERREIRA, 1991 apud MARTIN, 1997). Para Scherer-Warren (1993), estes não devem ser analisados a partir de um critério único, especialmente numérico, mas a partir de análises qualitativas que permitam “considerar esses focos de transformação que emergem a partir das bases da sociedade” (p. 50) pelo seu significado cultural e político enquanto projeto contra-hegemônico. Neste sentido, nos remetemos a Souza (2008), para quem, nos dias atuais, movimentos sociais minoritários podem provocar uma verdadeira “polinização” na sociedade, influenciando, inclusive, outras lutas ao instaurar uma sinergia transformadora.

No que tange especificamente aos migrantes, Porto-Gonçalves, cujas reflexões no âmbito do GT “Hegemonias e Emancipações” da CLACSO abordam o que o autor denomina de “geograficidade dos movimentos sociais” reconhece nesses “um enorme potencial emancipatório por toda multiterritorialidade que comportam” (2012, p. 82). Essa dimensão territorial também se faz presente nas análises de Fernandes e Silva (2005) sobre os movimentos socioterritoriais de luta pela terra, ao destacarem a transformação do espaço em território através das transformações nas relações sociais, carregando, portanto a contradição de se constituir enquanto espaço da dominação e da resistência.

Entretanto, para Martin (1997), é fundamental a percepção de que, ainda que articulados por diferentes escalas, valendo-se das condições técnicas difusoras do atual processo de globalização, o local desempenha um papel primordial na análise geográfica das iniciativas coletivas de ação, na medida em que, segundo Neves (1994, p. 277):

É na territorialidade local onde as estratégias de dominação são mais nítidas. Estes territórios locais são frequentemente negligenciados pelos geógrafos. Explica-se esse distanciamento. Penetrar nele é participar e se expor às consequências da luta no e pelo poder; é o encontro cara a cara com os antagônicos (...), porque é no

lugar vivenciado onde todos os confrontos se explicitam e se individualizam; onde o poder se exercita.

Sendo assim, resgatando Santos (2004), entendemos a Comunidade AngoCongolesa do Brasil enquanto uma possível “irracionalidade” transformadora, que emerge como resposta a um projeto político hegemônico, marcado por omissões intencionais, que lhes tenta negar o direito a uma cidadania territorial plena, ao invisibilizá-los na sua escala de funcionalização, o espaço vivido, o lugar. Dessa forma, pensar a Cacb é pensar a temática do refúgio a partir das geografias da (re) existência que se inscrevem no espaço carioca, reclamando seu direito legítimo à cidade (LEFEBVRE, 2001).

Como foi possível perceber, a partir das trajetórias e desafios para a integração social local observados por nossos entrevistados, muito além da definição de fluxos, os laços sociais, ao lado das políticas públicas, vão influenciar decisivamente a própria experiência de integração social local de refugiados e solicitantes de refúgios, dissipando o “mundo de nuvens” que representa a chegada a um novo país, podendo, inclusive, como nos apontou o campo, se constituir como uma trincheira para lutas por espaço, travadas por esses grupos frente a políticas que se recusam a reconhecer suas diferenças, na tentativa de naturalização de uma condição subalterna que tenta lhes impor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Política da ausência. Assim definimos as políticas públicas para pessoas em situação de refúgio que residem no espaço carioca. Uma intencionalidade, reprodutora de desigualdades socioterritoriais, que sequestra a cidadania do seu lócus geográfico por excelência, o lugar, na tentativa de impor uma condição subalterna àqueles que não são identificados enquanto “merecedores” desse privilégio.

Uma política que faz todo sentido em um contexto social que não entende sujeitos portadores de determinadas identidades (para quem?), quais sejam: negra, indígena, latino-americana, africana, entre outras, como detentores de direitos, produzindo falas como a do prefeito de Manaus, Arthur Virgílio, que, no contexto de uma reunião realizada no dia 21 de maio de 2013 junto a representantes da Acnur e do Conare, tendo como objetivo tornar Manaus uma “cidade solidária ao refúgio”, conforme havia nos adiantado nosso interlocutor do Comitê, afirmava que faria “o possível para que os refugiados, **desde que descentes**¹, se adaptem ao máximo à nossa vida e à nossa gente”. Como podemos perceber, para um solicitante de refúgio, ou um refugiado, não é preciso tentar pular os muros da “Fortaleza Europa” para estar “sob suspeita”. No Brasil, esses atores experimentam um sofisticado sistema de contenção às suas possibilidades de integração social, um sistema com barreiras invisíveis, mas ao mesmo tempo muito visíveis no seu cotidiano.

Entretanto, conforme discutido no presente trabalho, essas intencionalidades/

racionalidades hegemônicas constitutivas do Estado moderno não se dão desacompanhadas de tensões geradoras de irracionalidades contra-hegemônicas, resistências individuais e coletivas, formadas no lugar, com o potencial de propor um projeto de cidadania alternativo àquele que hoje se recusa a reconhecer refugiados, solicitantes de refúgio, assim como a maior parte dos imigrantes enquanto cidadãos, respeitando suas diferenças e demandas.

É na ação que reside uma intenção constitutiva de um projeto que se realiza com vistas a alterar o que lhe inquieta, o que lhe move rumo à mudança. Projeto, processo com propósito, busca de sentido. Ações que se realizam mediante normas conforme nos alerta Milton Santos. E com este autor temos ainda o sentido de ações como projetos para além de um futuro imediato. Existem aquelas mais circunstanciais, no entanto o que está em jogo é o projeto, sejam as ações mais definidas no tempo, fruto de trabalho sistemático de organização ou em se tratando de “um sonho”, trata-se daquelas desprovidas de uma precisão de tempo, pois para estas não há limite, o que se impõem são valores. (NOVAES, 2009, pp. 31-32).

Durante as nossas pesquisas, algumas dessas “irrationalidades” se mostraram bastante promissoras, resultando em um debate que avança para a implementação de uma política municipal para imigrantes na cidade de São Paulo que deve conferir um maior protagonismo político às comunidades de imigrantes na capital paulista, e que, possivelmente, deverá beneficiar as pessoas em situação de refúgio que nela residem. O que, segundo o nosso entendimento, pode significar um ensaio da proposta de Milesi e Carlet (2007), que afirmam que a municipalização, ou seja, uma maior inserção das prefeituras no processo de elaboração e implementação de políticas públicas para pessoas em situação de refúgio, poderia se conformar em uma importante estratégia de avanço nesse campo, na medida em que, conforme apontamos nessa pesquisa, permitiria ao Estado, a partir da sua escala de atuação mais presente no cotidiano do cidadão, promover uma atuação que permitisse não somente uma maior participação dos principais interessados nessas ações, os refugiados e solicitantes, como possibilitaria que se levasse em conta as características do município, ou dos municípios, que poderiam atuar em consórcio, se pensarmos que um evento social, em geral, não “respeita” os limites legais demarcados enquanto unidades de gestão do território.

No tocante à cidade do Rio de Janeiro, nossas pesquisas não indicaram semelhante avanço, o que de forma alguma pode ser entendido enquanto passividade, pelo contrário. Ao longo do processo de elaboração desse trabalho, a partir do nosso contato inicial com a Comunidade AngoCongoleza do Brasil, atentamos para suas táticas de ação e (re)conhecemos a geografia dessas lutas travadas com o espaço, através do espaço, e fundamentalmente por espaço (SANTOS, 2011), como estratégias de emancipação (empoderamento) de grupos subalternizados por uma política que traduz, exemplarmente, a colonialidade definidora do projeto de modernidade eurocentrado.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Global Trends 2012**: Displacement the new 21 century challenge. Jun. 2013.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process** – Theories, Concepts and Models of public Policy Making. Armonk (EUA): Sharpe, 2001.
- CASTRO. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- _____. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. **Geosul**: Revista de geografia da UFSC, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul/dez. 2003.
- DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.
- FRANCALINO, João Henrique; PETRUS, Regina. Refugiados congolezes no Rio de Janeiro: afirmação e (re)significação de identidades nas dinâmicas de inserção social. In: FERREIRA, Ademir Paccelli; VAINER, Carlos; POVOA NETO, Helion; SANTOS, Mirian de Oliveita. **A Experiência Migrante: entre Deslocamentos e Reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 209-226.
- FERNANDES, Bernardo Mançano; SILVA, Anderson Antônio da. Movimentos socioterritoriais e espacialização da luta pela terra (2000-2004). In: **Revista Reforma Agrária**, 32 (1), ago./dez., 2005, pg. 85-105.
- GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: **Educação anti-racista: caminhos abertos pela lei federal 10639/03**. Secretaria de educação continuada, alfabetização e diversidade – SECAD/MEC. Brasília, 2005. p.39-62.
- ILLES, P. ; VENTURA, D. F. L. . Qual a política migratória do Brasil?. **Le Monde Diplomatique (Brasil)**, São Paulo, SP, p. 34 - 35, 07 mar. 2012.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARTIN, Jean-Yves. A Geograficidade dos Movimentos Sociais. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente (SP), nº19/20, p.26-41, nov. 1997.
- MELLO, D. Imigrantes africanos dizem que não conseguem ocupar postos qualificados no Brasil. **Agência Brasil**, 21 de maio de 2013.
- MILESI, Rosita; CARLET, Flávia. Refugiados e Políticas Públicas. In: RODRIGUES, Viviane (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Vila Velha: UVV, 2007. p. 123-150.
- MOREIRA, Julia Bertino. Política em relação aos refugiados no Brasil: interação entre atores na arena institucional. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DO ABRI. São Paulo, jul. 2011.
- NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- NOVAES, Jurandir Santos de. Limites e possibilidades do poder local: o congresso da cidade como utopia do lugar. In: **Políticas Públicas e democracia na Amazônia**. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2009.
- KOIFMAN, Fabio. **Imigrante Ideal**: o ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-

1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

PACÍFICO, Andrea P. **O Capital Social dos Refugiados**: bagagem cultural e políticas públicas. Maceió: EDUFAL, 2010.

PETRUS, Maria Regina. **Refugiados congolezes no Rio de Janeiro e dinâmicas de “integração local”**: das ações institucionais e políticas públicas aos recursos relacionais das redes sociais. 2010. 443 f. Tese (Doutorado) - IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

PNUD. 2009. **Brasileiro apoia restrições a imigração**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=3323&lay=cid>.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A Reinvenção dos Territórios na América Latina/Abya Yala. **Conceptos y Fenômenos fundamentales de nuestro tiempo**. UNAM, 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo / razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 2002.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. “O retorno do território”. In. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia; SILVEIRA Maria Laura (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 2006, p. 15-20.

SANTOS, Renato Emerson dos. **Movimentos Sociais e Geografia: Sobres a(s) espacialidade(s) da ação social**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SEYFERTH, Giralda. A antropologia e a Teoria do branqueamento da Raça no Brasil. **Revista do Museu Paulista**, N.S, XXX, 1985.

SOUZA, Marcelo J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 77-116.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel da Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002.

TORRES, Sergio. Refugiado prejudica Rio de Janeiro, diz secretário. *Folha de São Paulo*, fev. 2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1002200014.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2013.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Rumos da Ordem Pública no Brasil: a construção do público. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE, 10, Out/Dez, 1996, 96-106.

POLÍTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL: INTENCIONALIDADES E PRESSUPOSTOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUAS VINCULAÇÕES COM A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Claudete de Castro Silva Vitte

Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Campinas. Pesquisadora CNPq.

RESUMO: Na América do Sul ocorre múltiplas experiências nacionais de planejamento territorial em diversas escalas, fazendo-se necessário discutir se os processos de integração que vêm ocorrendo no subcontinente também estão condicionando a produção do espaço. Este artigo visou promover um estudo das políticas territoriais que vêm sendo implementadas em diversos países da América do Sul, em especial a partir dos anos 2000. Foram apresentados os seguintes casos: Argentina (Plan Estratégico Territorial de Argentina); Bolívia (Plan de Desarrollo de Bolivia); Colômbia (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) e Peru (Planes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones Intermodal 2004-2023 e Plan Nacional de Desarrollo Portuario de Perú) que foram brevemente caracterizados. As fontes de pesquisas utilizadas foram livros, teses, textos e artigos acadêmicos, artigos da imprensa e de ONGs e documentos oficiais dos governos nacionais disponíveis na world wide web. Os casos de ordenamento territorial apresentados neste artigo denotam tensões e

conflitos de interesses territoriais, um desafio a ser enfrentado pelos governos sul-americanos. Apesar de sua complexidade, é necessário que os modelos de ordenamento territorial sejam mais participativos. Observou-se a necessidade de articular diferentes escalas de ordenamento territorial, garantindo a preservação do ambiente e a participação da sociedade civil. Espera-se que este estudo contribua na compreensão dos usos políticos e econômicos dos territórios nacionais na América do Sul por meio de políticas territoriais, observando seus princípios organizadores que se superpõem e adquirem complexidade no contexto da integração regional sul-americana. **PALAVRAS-CHAVES:** América do Sul. Ordenamento territorial. Integração regional.

ABSTRACT: In South America there are multiple national experiences of territorial planning in a lot of scales, bringing to discussion if the integration process that have been taking place in the subcontinent is also conditioning the production of space. This article aims to promote a study of the territorial policies that have been implemented in several countries of South America, especially since the 2000s. This study selected countries as Argentina (Strategic Territorial Plan of Argentina); Bolivia (Bolivia Development Plan); Colombia (National Development Plan 2010-2014) and Peru (Plans

of the Ministry of Transport and Intermodal Communications 2004-2023 and National Plan of Port Development of Peru) that were briefly characterized. The research was done in books, theses, texts and academic articles, press and NGO articles and official national government documents available on the world wide web. The territorial planning cases presented in this article denote tensions and conflicts of territorial interests: a challenge to be faced by the South American governments. In spite of its complexity, it is necessary that territorial planning models be more participatory. It was verified the need to articulate different scales of territorial planning, ensuring the preservation of the environment and the participation of civil society. As a result, it is expected that the study will contribute to the understanding of the political and economic uses of the national territories in South America through territorial policies, observing its organizing principles that overlap and become complex in the context of South American regional integration.

KEYWORDS: South America. Spatial planning. Regional integration.

INTRODUÇÃO

A temática do desenvolvimento não é alheia ao debate geográfico. O desenvolvimento está vinculado à noção de modelo territorial na análise espacial e de ordenamento do território. Há um impacto recíproco nos territórios e nos modelos de desenvolvimento, pelos atributos ou carências dos territórios e pelas estratégias de desenvolvimento implementadas.

Um modelo territorial pode ser entendido como uma determinada forma de ocupar e utilizar o espaço, o que depende da configuração do sistema de assentamentos, da utilização do meio físico e dos processos de transformação desse meio (infraestrutura, tipos de ocupação, de aproveitamento de recursos) (TRIGAL & DEL POZO, 1999, p. 259).

Desta forma, um modelo territorial expressa parte da materialidade dos projetos de desenvolvimento executados pelos Estados (pelos governos), pelas ações das organizações regionais supranacionais, bem como de outros agentes geoeconômicos como grandes corporações, de forma que sua concepção se dá no âmbito dos processos sociais vigentes. A integração regional supranacional que vem ocorrendo na América do Sul também condiciona os modelos territoriais, os padrões de desenvolvimento nacionais e promove certo ordenamento territorial em escala regional sul-americana.

Em uma abordagem normativa, pode-se considerar o ordenamento do território como o planejamento das ocupações, de forma a potencializar o aproveitamento das infraestruturas e a preservação de recursos limitados, a partir do pressuposto que o ordenamento territorial é a gestão da interação homem-espaço natural.

Segundo Hugo Manuel Soares Lopes (1997), os diferentes planos de ordenamento territorial para serem eficazes devem considerar diversas escalas, sendo que a efetividade de cada plano depende da coerência dos planos afeitos às outras escalas subnacional ou supranacional. Assim, um plano em nível nacional tem de considerar

na sua lógica os planos das diferentes regiões, que, por sua vez, devem ter por base os planos municipais, que visam principalmente definir o uso dos solos e a gestão das cidades. É a interação das escalas que permite estratégias de planejamento territorial coerentes (LOPES, 1997, p. 01).

No caso da integração supranacional, o que se coloca são as múltiplas experiências dos diversos países, com a existência de múltiplos atores locais e regionais com suas realidades, o que deixa esta tarefa muito mais complexa. Assim, torna-se pertinente a discussão se os processos de integração estão condicionando o ordenamento do território nos países do subcontinente.

Este trabalho visou promover um estudo sobre as políticas territoriais que vêm sendo implementadas em diversos países da América do Sul a partir dos anos 2000 e que coincidem com maior ativismo de organizações de integração regional sul-americana. Foram selecionados os casos da Argentina; da Bolívia; da Colômbia e do Peru que foram brevemente caracterizados, ressaltando-se que o caso brasileiro não foi tratado nesta oportunidade, mas uma discussão sobre o Brasil pode vista em VITTE (2014). Este trabalho é vinculado ao projeto de pesquisa do processo nº 303868/2015-5 do CNPq e uma versão modificada foi submetida ao XII Encontro Nacional da Anpege ocorrido em 2017.

As fontes de pesquisas foram livros, teses, textos e artigos acadêmicos, mas também artigos da imprensa e de ONGs, além de fontes oficiais dos governos nacionais disponíveis na *world wide web*.

Esperamos que reflexão apresentada contribua na compreensão dos usos políticos e econômicos dos territórios nacionais na América do Sul por meio de políticas territoriais, desvendando seus princípios organizadores que se superpõem e adquirem complexidade no contexto da integração regional sul-americana.

1 | MUDANÇAS NAS ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: SUPERAÇÃO DO MODELO NEOLIBERAL?

O início do século XXI chegou com mudanças políticas em vários países da América do Sul, com novas orientações de política pública e relegitimação dos instrumentos do planejamento estatal, em tentativa de aumentar a capacidade estatal, com o desenvolvimento de processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas em diversos setores da vida nacional (BERTRANOU, 2016, p. 02-03), bem como do fortalecimento do ambiente de integração regional sul-americana.

Segundo Ángel Massiris Cabeza (2008, p. 04), ficou perceptível na primeira década do século XXI que a concepção e estratégias das políticas territoriais dos países da América Latina (e do Sul, por sua vez) mudavam, com busca de alternativas e novas estratégias de desenvolvimento econômico para superar o ônus social e as desigualdades sócio territoriais deixados pela aplicação do modelo neoliberal no final

do século XX.

Francisco Albuquerque (2013) observa que nas chamadas agendas de desenvolvimento territorial são difundidas estratégias políticas de descentralização, de fomento à competitividade territorial, de promoção de aglomerações produtivas, de investimentos em infraestrutura, de integração transfronteiriças, de políticas de ordenamento territorial, entre outras. (ALBUQUERQUE, 2013, p. 03). Este autor assevera que

el enfoque del desarrollo territorial es una propuesta política de democracia participativa (no sólo representativa) y, como tal, una aspiración ciudadana hacia un futuro más igualitario. Pero no es una política movida únicamente por los postulados y prácticas de las políticas de igualdad ejercidas desde la administración central de los países. Requieren, además, una construcción “desde abajo” y, como tal, no puede ser confundida con las “agendas de política regional” diseñadas “desde arriba”. Por supuesto, las actuaciones del nivel central de los respectivos gobiernos centrales tienen una función importante que llevar a cabo, que no es otra que la de alentar el traspaso de competencias, recursos y capacidades que faciliten la apertura de encuentros entre los diferentes actores – públicos, privados y comunitarios - en los respectivos ámbitos territoriales, a fin de que de esa forma puedan discutirse y consensuarse las iniciativas de desarrollo territorial (ALBUQUERQUE, 2013, p. 27).

Tomando esses pressupostos colocados por Francisco Albuquerque (2013) na citação acima, seguem breves caracterizações de políticas territoriais e de ordenamento territorial da Argentina, Bolívia, Colômbia e Peru instituídas nas primeiras décadas do século XXI, com o intuito de verificar quais seus pressupostos e objetivos e buscar responder se o modelo neoliberal está superado na América Latina no que diz respeito ao planejamento territorial como instrumento de desenvolvimento.

2 | A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DA ARGENTINA

O governo de Nestor Kirchner (2003-2007) foi um marco, pois foi em seu governo que se publicou o PET (*Plan Estratégico Territorial*). Assim, desde 2004 o *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios* colocou em marcha o Plan Estratégico Territorial (PET), a cargo da *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública* (ENNIS, 2015, s/p).

No Plan Estratégico Territorial argentino, alguns estudos de diversos componentes da conformação do território foram feitos, considerando o meio construído, o meio natural, o meio social e o meio econômico para diferentes espaços organizados no território, e com isso se sintetizou a *realidade atual* do território, apontando as limitações que o suporte físico impõe ao desenvolvimento territorial (CORTI, 2008, s/p).

Um *modelo desejado* também foi elaborado. No que se refere ao território atual, foi feita uma análise que se apoia na ideia de papel fundamental da infraestrutura produtiva no desenvolvimento econômico e a importância de sua distribuição no território, além de efetuar uma abordagem social, vinculando a dotação de infraestrutura e equipamentos com uma caracterização social para assinalar a magnitude da iniquidade no país.

No PET argentino, ainda segundo Marcelo Corti (2008), foi feita uma avaliação

da infraestrutura de transporte recente do país, assunto que interessa a este trabalho. Nele, foram identificados nove corredores que interligam sub-regiões e pontos de tráfego do comércio internacional, apontando para o resultado desarticulado da atual malha de transporte argentina.

Também foram feitas considerações sobre a situação da infraestrutura com relação à experiência da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com seus Eixos de Integração e Desenvolvimento, no que se refere a transporte e telecomunicações e às associações aos recursos energéticos, hídricos e minerais.

A situação ambiental também foi analisada, indicando os principais problemas ambientais em nível nacional. O documento mostra esforço em elaborar um modelo de restrições e potencialidades ambientais, com possível criação de áreas de amortização (CORTI, 2008, s/p).

Graciela Nozica (2011) fez uma leitura bastante positiva do PET enquanto *modelo desejado*. Ela considera que

la actual política territorial Argentina propone una nueva configuración a través de nuevos ejes de articulación y desarrollo, que junto a los corredores radiocéntricos históricos y al surgimiento de nuevos corredores bioceánicos transversales, consolidan la conectividad interna del espacio nacional alcanzando a todos los núcleos productivos y permitiendo una eficiente comunicación de flujo de bienes, personas y servicios (NOZICA, 2011, p. 45).

Há uma preocupação com a integração regional sul-americana, em especial com os países mercosulinos, já que a conectividade atual do país com os demais vizinhos dá-se pelo corredor bioceânico Cristo Redentor, considerado pela autora como um modelo não integrador.

No *modelo desejado* do PET há proposta de integração que busca modificar a configuração atual dos sistemas de corredores bioceânicos e *passagens* de fronteiras, por meio de investimentos em corredores de conectividade para articulação interna ao território e do bloco Mercosul, de forma que “este sistema, al sustituir el esquema histórico de red convergente en un punto (Buenos Aires) por una malla articuladora Norte-Sur y Este-Oeste, sentaría las bases para una mayor difusión de las actividades económicas y de circulación de flujos” (NOZICA, 2011, p. 48).

Em avaliação de resultado mais recente, Julián Bertranou (2016) assevera que na Argentina, em especial com o PET,

la experiencia de estos últimos 15 años no se condijo de manera esperada con las promesas de una acción estatal no sólo más protagónica, sino mucho más pensada, anticipada y preparada. Si bien este trabajo no hace un relevamiento exhaustivo en el nivel general de políticas, una rápida observación sobre el pretendido mundo de la planificación muestra pocos ejemplos destacables y la ausencia de institucionalización de la función. Algunos planes generales como el PET (Plan Estratégico Territorial) han sido esfuerzos destacados, pero alejados del proceso de toma de decisiones. [...] Los nuevos vientos de protagonismo estatal tampoco se habían traducido en políticas más efectivas para lograr avances significativos en términos de movilidad de personas y cargas, y menos aún en el

Assim, o PET argentino valoriza sobremaneira a questão da infraestrutura produtiva, em especial viária, e baixa institucionalização da função de planejamento.

3 | A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DA BOLÍVIA

Segundo o IADB/BID (2015, p. 06), a Bolívia tem experimentado um período de intensa reorientação em sua institucionalidade a partir do triunfo do partido *Movimiento al Socialismo* (MAS), com o governo de Evo Morales a partir de 2006.

Houve uma redefinição do estado boliviano que passa a ser um Estado Plurinacional Autônomo, redefinido a partir da nova Constituição aprovada em 2009. De fato, o estado boliviano assumiu, neste novo contexto, um papel mais ativo no desenvolvimento econômico. Assim, entre as medidas mais significativas está “la nacionalización de los ‘sectores estratégicos’ como mecanismo para la construcción de una economía productiva e industrializada”, processo iniciado no primeiro ano do governo Evo Morales, tendo como marco a renacionalização da cadeia de hidrocarbonetos e as nacionalizações dos setores de mineração, eletricidade, telecomunicações e da indústria (IADB/BID, 2015, p. 06).

Para Toño Laure (2016, s/p), que apresenta visão crítica desta gestão presidencial, em 2006 o governo boliviano de Evo Morales estabeleceu as diretrizes de seu governo com o *Plan Nacional de Desarrollo*, denominado como “*Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien 2006-2011*”. Neste Plano, segundo o autor, “los conceptos de Vivir Bien y todo lo pluri-multi dominaron el documento estableciendo un supuesto nuevo modelo económico y una nueva mirada del Estado respecto a su función con relación a la economía” (LAURE, 2016). Na compreensão de Toño Laure,

una nueva etapa de capitalismo de Estado se abría y se vestía con diversos ropajes ideológicos como el denominado nuevo “paradigma del capitalismo andino” que luego mutó a socialismo comunitario y que en ninguna de ambas variantes implicó un cambio fundamental en las relaciones sociales de producción caracterizadas por la explotación del capital sobre el trabajo. ... De esta manera, el Plan delineaba un conjunto de ejes que conducirían a la gestión pública al diseño y ejecución de políticas públicas [...]; detrás de estos ejes [...] quedaba implícita la búsqueda de un cambio estructural, lo cual como se mencionó, no implicaba un cambio en el modo de producción (LAURE, 2016, s/p).

Em 2016 um novo plano foi aprovado pelo governo boliviano. Trata-se do *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020* no marco do *Desarrollo Integral para Vivir Bien*. Desenvolvido na terceira gestão de Evo Morales, iniciada em 2015, e segue a *Agenda Patriótica 2025* e o *Programa de Gobierno 2015 – 2020*. Ele dá continuidade aos planos anteriores e admite a necessidade de enorme esforço para integrar a Bolívia com os países vizinhos, desenvolver corredores de exportação, promover ligações com centros produtivos e a acessos fundamentais para completar a interconexão do

país (LAURE, 2016, s/p).

Há diversas ações visando à modernização da estrutura de transportes na Bolívia, almejando a conexão de diferentes modalidades, mas com efetiva priorização de produtos agropecuários e minerais. No entanto, o país ainda tem um longo caminho a trilhar no que se refere à modernização da infraestrutura produtiva, em especial no setor de transportes (IADB/BID, 2015, p. 22).

Em suma, a experiência boliviana em questão demonstra uma mudança de roupagem ideológica, com a efetivação de um capitalismo de Estado, com manutenção das *velhas* relações sociais de produção, sendo a modernização da infraestrutura produtiva, em especial a de transportes, um dos principais pilares do planejamento de base territorial, com efetivo esforço para integrar o país aos vizinhos e instalar corredores de exportação, cuja pauta é majoritariamente de recursos naturais e produção agropecuária.

4 | A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DA COLÔMBIA

A Colômbia é um país caracterizado por fortes desigualdades espaciais, com forte concentração demográfica e econômica nos aglomerados urbanos e centralidades localizadas no centro do país, na zona Andina.

Na segunda gestão de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) foi publicado o *Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010)* que reconhece limites importantes no ordenamento territorial do país.

Ángel Massiris Cabeza (2008) fez uma breve avaliação do ordenamento territorial na Colômbia nesta gestão. Este autor observa que o presidente Álvaro Uribe manteve a ambiguidade conceitual de ordenamento territorial já evidenciada na Constituição de 1991, na qual se mesclam uma concepção de organização territorial do Estado e a descentralização e o planejamento de uso e ocupação do território com ênfase municipal, aproximando duas vertentes: uma político-administrativa e uma vertente de planejamento físico-espacial (CABEZA, 2008, p. 16).

Também é importante assinalar que na segunda gestão Uribe se tinha a compreensão da existência de territórios com particularidades naturais, históricas e/ou culturais que poderiam se potencializar a partir de outros tipos de economia, mais *amigáveis* ao meio ambiente e respeitosas de suas particularidades étnico-culturais (CABEZA, 2008, p. 19). Desta forma, Ángel Massiris Cabeza (2008) explica que na diversidade do território colombiano

la diferenciación de las regiones estratégicas expresa la focalización de éstas en función de la naturaleza dominante en la misma: regiones para la competitividad y el desarrollo regional, regiones para reducir la pobreza y marginalidad, regiones para la conservación, preservación

o recuperación de los recursos naturales y la protección ambiental. (CABEZA, 2008, p. 19).

O autor não considera que esta diferenciação se constitua em uma fragmentação da integridade do desenvolvimento territorial, mas que há no Plan um reconhecimento das particularidades dos territórios em suas estruturas espaciais, potencialidades e problemas e que por isso necessitam de estratégias diferentes. Assim, o autor avalia que o Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 da Colômbia, ao incorporar o território no planejamento do desenvolvimento, tratou, de formas distintas regiões distintas, reconhecendo as suas particularidades e diferentes capacidades (CABEZA, 2008, p. 19). Ángel Massiris Cabeza (2008) conclui sua avaliação sobre o Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) afirmando que

es importante enfatizar que desde una perspectiva de ordenamiento territorial las estrategias de desarrollo socioeconómico, las de ordenamiento ambiental o ecológico, así como la incidencia territorial de las políticas sectoriales deben articularse en una política integral de desarrollo y ordenamiento territorial en la que el territorio es el elemento articulador de los objetivos ambientales (gestión integral del riesgo, protección ambiental, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ordenación de cuencas), sociales (vivienda digna, saneamiento básico, agua potable) y de ordenación espacial (POT municipales y distritales) (CABEZAS, 2008, p. 20).

No primeiro governo do presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), o Estado colombiano propôs o *Plan Nacional de Desarrollo Hacia La Prosperidad Democrática: Visión 2010-2014*, que entrou em vigor em 2010 e que também partiu do reconhecimento das desigualdades no território colombiano. Assim este novo Plano do primeiro governo de Juan Manuel Santos compreende que

la reducción de los desequilibrios en el desarrollo regional es posible en la medida que se promueva el desarrollo endógeno de las áreas de menor desarrollo relativo y que además éstas se articulen con los centros con mayores capacidades funcionales, formando redes y encadenamientos productivos y posibilitando la irradiación territorial amplia de los potenciales de nodos de desarrollo [...]. Con el propósito de lograr un crecimiento espacial más equilibrado, es estratégico consolidar las áreas de mayor desarrollo relativo, promover el desarrollo local de las áreas de menor desarrollo y articular dichas áreas, para aprovechar las capacidades funcionales y externalidades positivas de las primeras, de manera que irradien crecimiento y desarrollo en su área de influencia (COLÔMBIA. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HACIA LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA 2010-2014, p. 09).

Para atingir o intento de ordenar o território e diminuir as desigualdades, o *Plan de Desarrollo 2010-2014* previa projetos de desenvolvimento territoriais supramunicipais e supradepartamentais, executados a partir do aproveitamento dos *eixos de integração física* e da constituição de eixos (ou áreas) de desenvolvimento territorial ao redor das *infraestruturas viárias e de comunicação*, para que o desenvolvimento se propague em suas zonas de influência, integrando as áreas de maior desenvolvimento com a de menor desenvolvimento e assim reduzir as desigualdades de desenvolvimento que caracterizam a Colômbia (COLÔMBIA. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HACIA LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA 2010-2014, p. 09).

Alberto Maldonado Copello (2011) apresenta uma avaliação crítica do *Plan*

Nacional de Desarrollo 2010-2014. Ele lembra que foi proposto neste Plano um enfoque regional a partir de da divisão do país em seis regiões ou zonas homogêneas, a saber: “Central, la Caribe e Insular, la Nororiental, la Sur, la Amazorinoquia, y la Pacífica e Insular”. Ele admite que “es la primera vez que un plan nacional de desarrollo propone explícitamente un enfoque regional en su parte estratégica, lo cual demuestra el interés del Departamento Nacional de Planeación (DNP) por abordar de una manera directa la dimensión territorial del desarrollo” (COPELLO, 2011, s/p). Alberto Maldonado Copello (2011), partidário do enfoque regional no planejamento do desenvolvimento territorial, adverte que o seu uso implica que

las intervenciones del nivel nacional tengan en cuenta de modo explícito las diferencias territoriales y consideren el potencial de desarrollo endógeno de cada uno de los territorios, lo cual a su vez debe servir para articular el plan nacional con los planes territoriales, uno de los propósitos de la constitución de 1991 y de la ley 152 de 1994 - la ley orgánica de la planeación. Sería un paso gigantesco hacia la convergencia regional y la reducción de las diferencias abismales entre las regiones ricas y pobres del país (COPELLO, 2011, s/p).

Por fim, em sua avaliação, o autor acima considera que as regiões deveriam servir como referentes geográficos para os diagnósticos e formulação de estratégias de ação, sem criar uma nova instância territorial, não se tratando, portanto, de uma modificação no ordenamento territorial colombiano. Também é observado que este recorte territorial não é reconhecido no cotidiano das ações dos entes governamentais e em muitos temas relevantes ao Plano (PND) não se utilizam a regionalização proposta (COPELLO, 2011, s/p).

A experiência colombiana de planejamento territorial do século XXI, a despeito de reconhecer a existência e importância de territórios e regiões para proteção ambiental, valoriza ações estratégicas para a competitividade, sendo que o governo central busca assumir responsabilidades na atenuação das grandes desigualdades regionais, estimulando principalmente a implantação de estruturas viárias.

5 | A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO PERU

Sob uma perspectiva histórica, Ana Leyva (2016, s/p) lembra que o Peru desde os anos 1960 vem organizando o território com fins setoriais, como demonstra o caso da Amazônia peruana, a qual se incentiva um uso agrário e de segurança nacional, em um espaço visto como vazio. Nos anos 1990 houve a decisão de “promover de manera agresiva la inversión extranjera principalmente en actividades extractivas”, com baixa regulação estatal no território e criando

una normatividad, que entre otras cosas facilita el acceso a las concesiones para quienes desean solicitarlas, otorgando derechos de uso que son casi irrevocables. La liberalización del territorio trajo como consecuencia el *boom* de las concesiones. Esto da lugar a que en muchos casos exista más de un derecho de uso otorgado por distintos organismos estatales, en un mismo espacio. Algunos de estos usos, implícitamente asignados a través del otorgamiento de derechos, pueden ser compatibles pero otros no (LEYVA, 2016, s/p).

O quadro resultante desta flexibilização neoliberal do ordenamento do território no Peru foi de conflitos sociais. Os grupos afetados por projetos de investimentos passaram a demandar um planejamento integral de uso e ocupação do território (LEYVA, 2016, s/p). Tal situação resultou, em 2004, no zoneamento econômico ecológico (ZEE) feito pelo Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), um primeiro passo importante para o ordenamento territorial, com geração de informações úteis para auxiliar os entes governamentais a tomarem decisões na gestão do território. No entanto, seu uso gerou descontentamento, pois exigia outros instrumentos de diagnósticos, resultando em procedimentos complexos e demorados que ultrapassavam o período de governos das instâncias subnacionais de poder, criando dificuldades.

O ordenamento territorial, então, competência de governos subnacionais, não atendeu a demanda por um planejamento territorial em nível nacional. Segundo a interpretação de Ana Leyva (2016), frente à falta de vontade política do governo central para impulsionar de forma decidida os processos de ordenamento territorial no Peru, a sociedade civil promoveu entre os anos de 2012 e 2013 a *Política de Ordenamiento y Gestión Territorial*, com critérios e normas mais claras, tendo como desdobramento, no final de 2013, o

Acuerdo Nacional [que] aprobó la política de Estado sobre ordenamiento territorial. Ésta consiste en grandes directrices pero no precisa actividades, metas, plazos, responsables, presupuesto. Esto lleva a que sea difícil operativizarla, pues requiere de un desarrollo posterior. Hasta el momento, poco se ha hecho desde el Poder Ejecutivo para poner en marcha esta política de Estado (LEYVA, 2016, s/p).

Paola Naccaratto (2009) comenta o *Plan de Desarrollo Territorial 2004-2010* e nele foram considerados corredores de integração econômica, eixos econômicos longitudinais e circuitos turísticos-econômicos como centrais para melhorar as potencialidades econômicas do país. Foi publicada também a *Ley Orgánica* do Ministério del Transportes y Comunicaciones - MTC. Segundo esta autora, este documento do MTC objetivou um ordenamento territorial (OT) racional por meio da conectividade da infraestrutura de transporte e comunicações (NACCARATTO, 2009, p. 60).

Refletindo sobre o desenvolvimento territorial peruano a partir de outro documento, o *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021*, Luiza Galarza (2011, p. 33) expõe que no Peru há grandes diferenças territoriais existentes a partir dos grandes espaços longitudinais (denominados de mar, costa, serra e selva) que ser devem articulados com espaços transversais, que traduzem ações estatais que se dão por meio de políticas regionais e supranacionais. Esta articulação permite que se tenha uma efetiva visão de território de longo prazo.

Luiza Galarza (2011) aponta que as condições físico-ambientais originaram as diferenças longitudinais do país, de forma que esses eixos longitudinais vêm sendo importante referência para as práticas de intervenção no território colombiano, conforme explica abaixo:

los procesos y dinámicas de carácter socioeconómico interno, la construcción de

carreteras, la relación del interior del país con mercados costeros y la tendencia progresiva de la relación *transversal* entre las grandes regiones naturales (costa, sierra y selva), han sido factores en la articulación de territorios económicos. Ese ha sido el papel, por ejemplo, de los grandes ejes viales transversales construidos a mediados del siglo XX. [...] Últimamente el desarrollo de los ejes IIRSA puede significar en el Perú un nuevo impulso de *transversalidad* que tiende a articular grandes territorios con los países vecinos. [...] Estos corredores, como ya se dijo, funcionarán como corredores económicos. [...] Los corredores transversales se complementarán con los corredores longitudinales, tanto del corredor andino-IIRSA que une Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Bolivia y Chile; así como con los ejes longitudinales, programados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), de sierra y selva, que corresponden a la carretera Panamericana que articula a todo el eje costero y se une con países del área andina y la carretera marginal de la selva, que forma parte de la carretera que bordea la cordillera de los andes a nivel de los llanos en Venezuela y de la selva amazónica en Colombia, Ecuador y Perú (GALARZA, 2011, p. 41; 141-142) (sem grifo no original).

Outro instrumento de ordenamento territorial no Peru é o *Plan Nacional de Desarrollo Portuario* pelo qual se pretende modernizar os serviços de infraestrutura portuária para adequá-la às necessidades crescentes do comércio nacional e internacional.

O sistema portuário peruano é muito importante para a economia do país. O Peru possui uma localização geográfica central na América do Sul, banhado pelo oceano Pacífico, de forma que “le da una ventaja importante para el desarrollo de sus puertos y facilita el acceso a mercados como el Asia Pacífico y, sobre todo, con los países del APEC y sus 21 economías; los EE.UU., la Comunidad Andina de Naciones, entre otros”, sendo São oito terminais marítimos, quatro terminais fluviais, com alguns portos privados para carga de combustíveis e de minérios (GALARZA, 2011, p. 151-152).

Desta forma, o Peru apresenta várias tentativas de ordenar um território muito diverso, e certamente é um dos países sul-americanos que mais incorporou os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) da IIRSA/Cosiplan em suas políticas de ordenamento territorial.

Em suma, a breve caracterização acima de políticas territoriais de alguns países sul-americanos visou demonstrar a diversidade de situações existentes no subcontinente. Os casos apresentados são reveladores de diversos entraves no planejamento territorial de países sul-americanos. Ángel Massiris Cabezas (2008) corrobora esta ideia e enumera alguns dos principais problemas, quando afirma que:

actualmente la participación social en la gestión territorial en los países latinoamericanos es débil [...]. Prevalece en la gestión territorial la visión de las instituciones públicas responsables, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción del estado sobre el territorio. En este sentido, es común en los países latinoamericanos, que los actores poderosos (grupos económicos, políticos, del sector público, etc.) presionen sobre los agentes planificadores para inducir proyectos de inversión del sector público y cambios en los usos del suelo en una dirección favorable a sus intereses individuales. También es común que los agentes del estado sean proclives a actuar en función dichas presiones dándose en la práctica un contubernio perverso que hace parte de la corrupción existente en nuestros países (Cabezas, 2008, p. 30).

À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o ponto de vista do território e sua gestão, as práticas de planejamento dos países da América do Sul sempre tiveram um forte vínculo com a formação do capital e com o desenvolvimento da acumulação, compreendendo ações relativas às atividades econômicas, como a industrialização, a composição de sistemas de infraestrutura (energia, transporte e telecomunicações), o incremento de áreas agrícolas e o uso dos recursos naturais e energéticos. Essa acumulação estimulada foi geradora de modernização, mas também de desigualdades sócio territoriais.

Chama a atenção como as experiências de planejamento ou ordenamento territorial acima apresentadas têm como referência a valorização da extroversão das economias nacionais, baseadas nas exportações de recursos naturais e de *commodities*.

Uma questão de fundo a ser considerada nesta reflexão final foi apontada por Damián Lobos & Klaus Frei (2015) que observam que na América do Sul desde o final dos anos 1990 há uma nova matriz de circulação de capital internacional com uma revalorização financeira dos produtos primários, matérias-primas e *commodities*, com fluxos em direção a novos mercados internacionais (LOBOS & FREI, 2015, p. 250).

Desta forma, os países da região voltaram a adotar um modelo extrativo-exportador de recursos naturais não renováveis, com crescente presença de monocultivos que provocam contaminações diversas, a perda de biodiversidade (LOBOS & FREI, 2015, p.250) e deslocamentos de populações tradicionais e pequenos produtores rurais.

Na Cúpula Sul-Americana de Presidentes ocorrida em 2000, uma agenda conjunta de integração de infraestrutura produtiva dos países sul-americanos assumiu um lugar de relevo, exercendo o papel de planejamento territorial do subcontinente. A partir deste marco inicial, os chamados megaprojetos de conectividade física da América do Sul emergiram como proposta de solução de gargalos, abandono e desconexões como parte importante da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), com questionáveis resultados sócio ambientais (LOBOS & FREI, 2015, p.251-252).

Assim, tal agenda de integração regional buscou criar um consenso: que a solução para o desenvolvimento dos países da região se daria por meio da maximização do uso do território para proveito dos mercados globais, o que requereria intervenções que facilitassem os fluxos produtivos e extrativos existentes, com a implantação da infraestrutura produtiva de conectividade, de efetivo impacto territorial.

Por outro lado, no âmbito interno aos países também foi criada uma nova agenda de políticas territoriais nacionais e subnacionais, muitas vezes sem as devidas interconexões, ganhando força o discurso que a redução dos desequilíbrios internos seria possibilitada por meio da difusão de estratégias políticas de descentralização político-administrativas, de fomento à competitividade territorial, de promoção de aglomerações produtivas, de investimentos em infraestrutura, de integração

transfronteiriças, de políticas de ordenamento territorial, entre outras (ALBUQUERQUE, 2013, p. 03).

No entanto, Francisco Albuquerque (2013) frisa que esses tipos de políticas “difícilmente pueden considerarse como agendas de desarrollo territorial, ya que sólo constituyen parte del conjunto de políticas que desde el nivel nacional tratan de constituir un entorno favorable al despliegue de aquellas”, sendo, de fato, “más un conjunto agregado de políticas sectoriales que una ‘agenda de desarrollo territorial’” (ALBUQUERQUE, 2013, p. 03).

Os casos de planejamento ou ordenamento territorial apresentados neste artigo denotam tensões e conflitos de interesses, cuja superação coloca-se como desafio para os governos sul-americanos e a despeito de sua complexidade, é necessário que se aposte em modelos de desenvolvimento territorial mais participativos.

Assim, para encerrar, compartilhamos a advertência de Ángel Cabezas (2008) sobre a interferência de interesses privados no planejamento e gestão do território que deveriam ser democráticos e republicanos. Ele diz que

actualmente la participación social en la gestión territorial en los países latinoamericanos es débil [...]. Prevalece en la gestión territorial la visión de las instituciones públicas responsables, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción del estado sobre el territorio. En este sentido, es común en los países latinoamericanos, que los actores poderosos (grupos económicos, políticos, del sector público, etc.) presionen sobre los agentes planificadores para inducir proyectos de inversión del sector público y cambios en los usos del suelo en una dirección favorable a sus intereses individuales. También es común que los agentes del estado sean proclives a actuar en función dichas presiones dándose en la práctica un contubernio perverso que hace parte de la corrupción existente en nuestros países (CABEZA, 2008, p. 30).

Constitui-se, assim, de fundamental importância a articulação de diferentes graus e escalas de planejamento e ordenamento territorial, garantindo a preservação do ambiente e a participação da sociedade civil, salientando-se que a capacitação da burocracia e das agências subnacionais de ordenamento do território é sempre bem-vinda, o que nem sempre é realidade em *Nuestra América*, discussão a ser travada em outra oportunidade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco. **Política Regional y Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe**. *Revisión*, 19 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/12/Politica-Regional-y-DT-revisado-19set2013.pdf>.

BERTRANOU, Julián. **Planificación en sectores estratégicos en la Argentina: el caso del transporte en perspectiva comparada**. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín Campus Miguelete, San Martín 12-13 de Abril de 2016. Disponível em: http://www.unsam.edu.ar/jornadas-politica/wp-content/uploads/2016/06/Bertranou_Planificacion-en-sectores-estrategicos-en-la-Argentina.pdf

CABEZA, Ángel Massiris. **Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes.** *Proyección* 4. Año 4 - Vol 1- Número 4, 2008. Disponible em: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf

COLOMBIA. **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HACIA LA PROSPERIDAD DEMOCRATICA: VISIÓN 2010 – 2014.** Disponible em: https://www.mintransporte.gov.co/Publicaciones/planeacion_gestion_y_control/planes_metas_e_indicadores/plan_nacional_de_desarrollo

COPELLO, Alberto Maldonado. **Território y Plan Nacional de Desarrollo: buen enfoque, falta coerência.** 14/03/2011. Disponible em: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1882-territorio-y-plan-nacional-de-desarrollo-buen-enfoque-falta-coherencia1.html>

CORTI, Marcelo. **El Plan Estratégico Territorial y la construcción de la Argentina deseada: La búsqueda de consensos para el despliegue territorial de la inversión pública,** año 7, número 66, abril de 2008. Disponible em: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_66_2.htm

ENNIS, Belen. **El Plan de Infraestructura del macrismo: “cambiemus... futuro por pasado”.** 10-11-2015. Disponible em: <http://www.oetec.org/nota.php?id=1414&area=11>

GALARZA, Luisa. **Visión de Futuro del Desarrollo Territorial.** Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Documentos de trabajo n. 14., 2011. Disponible em: http://www.renavisan.ins.gob.pe/sites/default/files/226._vision_del_futuro_del_desarrollo_territorial.pdf

IADB/BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO. **Evaluación Programa País-Bolivia. 2011-2015.** Disponible em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7230/Evaluacion-programa-pais-Bolivia-2011-2015.pdf>

LAURE, Toño. **Una crítica al Plan de Desarrollo del MAS.** 26 de mayo de 2016. Disponible em: <http://www.laizquierdadiario.com/Una-critica-a-la-agenda-patriotica-del-bicentenario-2025>

LEYVA, Ana. **Políticas sobre ordenamiento y gestión del territorio a nivel nacional y local: el caso peruano.** 24 de junio de 2016. Disponible em: <http://www.ritimo.org/Politicassobreordenamiento-y-gestion-del-territorio-a-nivel-nacional-y-local>

LOBOS, Damián & FREI, Klaus. **Aproximaciones al rol de los planificadores regionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).** *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales.* Vol. 41, núm. 124, 2015. Disponible em: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/652/832>.

LOPES, Hugo Manuel Soares. **Considerações sobre o ordenamento do território.** *Revista Millenium,* nº 7, julho de 1997. Disponible em: http://www.ipv.pt/millenium/Millenium_7.htm

NACCARATO, Paola. **Influencia de los megaproyectos en el ordenamiento Territorial en el Perú.** In: ASECIO, Fausto & BRUER, Verena (eds.). Seminario-Taller Internacional “Ordenamiento Territorial de la región Andino-Amazônica”, 15 al 17 de septiembre de 2009. Disponible em: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F9F172C49A1EA00305257B8200728525/\\$FILE/CDAM0000318.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F9F172C49A1EA00305257B8200728525/$FILE/CDAM0000318.pdf)

NOZICA, Graciela. **Planificar para la integración territorial: Los escenarios deseables de inserción de la provincia de San Juan al MERCOSUR.** *Revista Iberoamericana de Urbanismo,* nº6 Dossier, 2011. Disponible em: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12522/06Dossier_04_Noziata.pdf.

TRIGAL, Lorenzo López & DEL POZO, Paz Benito. **Geografía Política.** Madrid: Cátedra, 1999.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **A integração regional da infraestrutura produtiva sul-americana e a trajetória das políticas territoriais do Brasil e da Argentina no século XXI.** Anais do I

Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <http://www.editoraleta1.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p1117-1130.pdf>.

URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E QUALIDADE DE VIDA PARA “CIDADES INTELIGENTES”: UM DEBATE A PARTIR DOS INDICADORES DO IMRS NA MICRORREGIÃO DE ARAXÁ, MINAS GERAIS

Josimar dos Reis de Souza

Doutorando em Geografia - Instituto de Geografia/
UFU

josimarsouza@ufu.br

Beatriz Ribeiro Soares

Professora Titular Instituto de Geografia /UFU

brsoares@ufu.br

RESUMO: Este estudo tem como foco a análise comparativa dos indicadores que constituem o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), dos anos de 2002 e 2012, disponibilizados pela Fundação João Pinheiro, tendo como escala de análise a Microrregião de Araxá (MG). Tem-se como foco analisar os indicadores buscando elencar a evolução da qualidade de vida, sob a perspectiva da utilização de bancos de dados existentes para a construção das chamadas “Cidades Inteligentes”, projeto amplamente debatido na atualidade, na qual o uso de indicadores é indispensável. Os indicadores analisados foram: Saúde; Educação; Saneamento e Habitação; Renda e Emprego; e Finanças Municipais. A partir da tabulação de dados, espacialização cartografia e construção de gráficos, foi possível desenhar o panorama de evolução dos serviços públicos na microrregião e delinear apontamentos para a construção de ambientes urbanos mais saudáveis e inteligentes.

PALAVRAS-CHAVE:

Urbanização Contemporânea; Qualidade de Vida; Cidades Inteligentes; IMRS.

ABSTRACT:

This study focuses on the comparative analysis of the indicators that make up the Minas Gerais Social Responsibility Index (IMRS) for the years 2002 and 2012, made available by the João Pinheiro Foundation, based on the analysis of the Microregion of Araxá (MG). The objective of this study is to analyze the indicators seeking to highlight the evolution of quality of life, from the perspective of the use of existing databases for the construction of so-called “Smart Cities”, a widely debated project in which the use of indicators is indispensable. The indicators analyzed were: Health; Education; Sanitation and Housing; Income and Employment; and Municipal Finance. From the tabulation of data, spatial mapping and construction of graphs, it was possible to draw the panorama of evolution of public services in the microregion and to outline notes for the construction of healthier and intelligent urban environments.

KEY-WORDS:

Contemporary Urbanization; Quality of life; Smart Cities; IMRS.

1 | INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar os indicadores que compõem o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) dos municípios da Microrregião de Araxá, Minas Gerais. Tal análise se alicerça na tendência dos estudos urbanos recentes, que visam a busca pela melhoria da qualidade de vida para a solução de problemas advindos da urbanização contemporânea. Na atualidade essa busca tem se centrado na melhoria da eficiência e eficácia do gerenciamento urbano, que tem se dado via implementação de bancos de dados inteligentes. Foco este do projeto “Cidades Inteligentes”, desenvolvido a nível mundial e nacional (RBCIH, 2017).

A partir da análise do processo de urbanização no Brasil e os graves problemas sociais fica evidente a urgente necessidade de se buscar estratégias de intervenção para que as condições de vida da população sejam melhores. Nesse sentido, a busca por estratégias que garantam a melhoria das condições de saúde, seja física, mental, intrínseca ao indivíduo, como também, ao ambiente no qual está inserido, é de fundamental importância para se conquistar avanços na qualidade de vida e conseqüentemente alcançar níveis de inteligência coletiva.

O uso de variáveis e indicadores e sua análise integrada na constituição de índices são importantes na busca por ferramentas que auxiliem a gestão pública na tomada de decisões. Nesse sentido tem-se desenvolvido projetos no Brasil e no mundo, nos quais a análise estatística tem sido utilizada. Estudos realizados pela OMS, ONU, União Europeia, Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas, entre outros, são exemplos mundiais na busca de sistema de indicadores que contribuam com a melhoria do nível de vida no intraurbano (LIMA, 2013).

Nesse contexto, esse estudo visa trazer aparatos para a discussão das questões referentes a consolidação de banco de dados para a proposição de políticas públicas voltadas a melhoria da qualidade de vida da população e conseqüentemente a consolidação de uma rede de cidades “Inteligentes e Humanas”. Para a análise aqui abordada foram utilizados os resultados do IMRS dos municípios que compõem a microrregião de Araxá (Minas Gerais), dos anos de 2002 e 2012 (optou-se pelo intervalo de 10 anos, pois o IMRS mais recente diz respeito ao ano de 2012). Esses resultados foram tabulados, cartografados e elencados através de gráficos, para possibilitar a sua análise e demonstrar que essa ferramenta, criada pela Fundação João Pinheiro, possibilita resultados importantes para o gerenciamento das cidades, via banco de dados disponíveis. Justifica-se a escolha da microrregião de Araxá, por se tratar de região de atividade agropecuária e de mineração, com problemas urbanos relacionados a essas atividades econômicas.

2 | URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA, QUALIDADE DE VIDA E CIDADES INTELIGENTES

O rápido processo de urbanização vivenciado pelo Brasil no século XX, sobretudo pós 1950, fez com que o país até então com características predominantemente rurais passasse a conviver cotidianamente com a dinâmica econômica dos espaços urbanos e seus problemas sociais. Tais aspectos do processo histórico brasileiro apresentam-se como desafios para a superação das desigualdades e para o desenvolvimento social.

De acordo com Santos (1993), o movimento de urbanização, ocorrido após a Segunda Guerra Mundial, se deu por forte crescimento demográfico, resultado de elevados índices de natalidade e descenso de mortalidade, advindo de progressos sanitários e melhoria relativa nos padrões de vida, como também a própria urbanização. Tem-se então que o processo de urbanização no Brasil foi acompanhado por um grande crescimento populacional, diminuição da mortalidade, aumento da natalidade, ao êxodo rural, ao crescimento industrial, a busca por melhores condições de vida nas cidades, avanços na medicina, entre outros aspectos que levaram a constituição de novos valores e um modo de vida urbano. O conjunto desses fatores constituíram tecidos urbanos, com disparidades de acesso à renda, emprego, educação, saúde.

O Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) apresentou dados sobre o processo de urbanização no Brasil, nos quais tem-se que entre as décadas de 1940 e 1980, a taxa de urbanização do Brasil passou de 31,24% para 67,59%, em 1991 atingiu 75,59%, no ano de 2010 apresentou taxa de mais de 84% e em 2012 alcançou 85%, correspondendo a mais de 160,5 milhões de pessoas vivendo em cidades. O relatório *Habitat da Organização das Nações Unidas* (ONU, 2012) aponta que a taxa de urbanização brasileira atingirá 90% em 2020.

A transição populacional, através do processo elencado de urbanização contemporânea, aponta a tendência mundial de busca pela satisfação de necessidades e aspirações, como também pela demanda de serviços, ambos disponibilizados nos centros urbanos. Ocorre que este processo é acompanhado pelo fenômeno de inchaço urbano, que ocorre de maneira desigual. Em suma, as melhores áreas urbanas são reservadas a elite econômica e para a população de baixa renda são fornecidas áreas impróprias à moradia digna e saudável. Estes fatores acabam por acarretar em um mesmo espaço urbano, grandes desigualdades e conflitos de interesses. Tais apontamentos trazem a tona o importante e difícil papel das esferas públicas de gestão das políticas públicas, que tem como tarefa principal garantir a qualidade de vida para seus cidadãos.

No que diz respeito ao conceito de qualidade de vida, tem-se que de maneira geral pode ser entendida como expressão que indica as condições de vida da população, envolvendo diferentes dimensões podendo ser analisada a partir do bem estar físico, mental, psicológico, emocional; também pelos relacionamentos sociais, pelas

condições sociais de saúde, educação, meio ambiente, entre outros (OMS, 2002).

De acordo com a Carta de Ottawa (1986), a saúde e a qualidade de vida, se relacionam com as condições de vida, nos extratos sociais, econômicos, psicológicos, de justiça social e equidade; de modo que a “Cidade Inteligente” será gradativamente alcançada, através da busca contínua por melhorias na vida da população. Para que os resultados sejam alcançados é necessário conhecer os níveis de qualidade de vida que a cidade oferece aos moradores, considerando as diferenças setoriais e espaciais (acessibilidade). Dessa forma esses indicadores depois de mensurados e espacializados são vistos como parte de sistema holístico para monitorar o progresso das cidades (NAHAS, 2002).

O uso de indicadores e índices é de fundamental importância para a construção e consolidação das Cidades Inteligentes, que têm sido difundidas na atualidade. De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2015), as Cidades Inteligentes, ou *Smart Cities*, são sistemas de pessoas que se interagem com foco no desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida. Essas interações são consideradas inteligentes porque fazem uso estratégico de infraestruturas e serviços e informação e comunicação com planejamento e gestão urbana para dar resposta às necessidades sociais e econômicas da sociedade (RBCIH, 2017).

3 | O ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL NA MICRORREGIÃO DE ARAXÁ - MG

A microrregião de Araxá (Figura 1), recorte abordado nesse estudo, encontra-se localizada na Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e é composta pelos seguintes municípios: Araxá, Campos Altos, Ibiá, Nova Ponte, Pedrinópolis, Perdizes, Pratinha, Sacramento, Santa Juliana e Tapira. A tabela 1 apresenta a quantidade de população dos municípios e a taxa de urbanização, demonstrando que grande parte da população vive nas cidades.

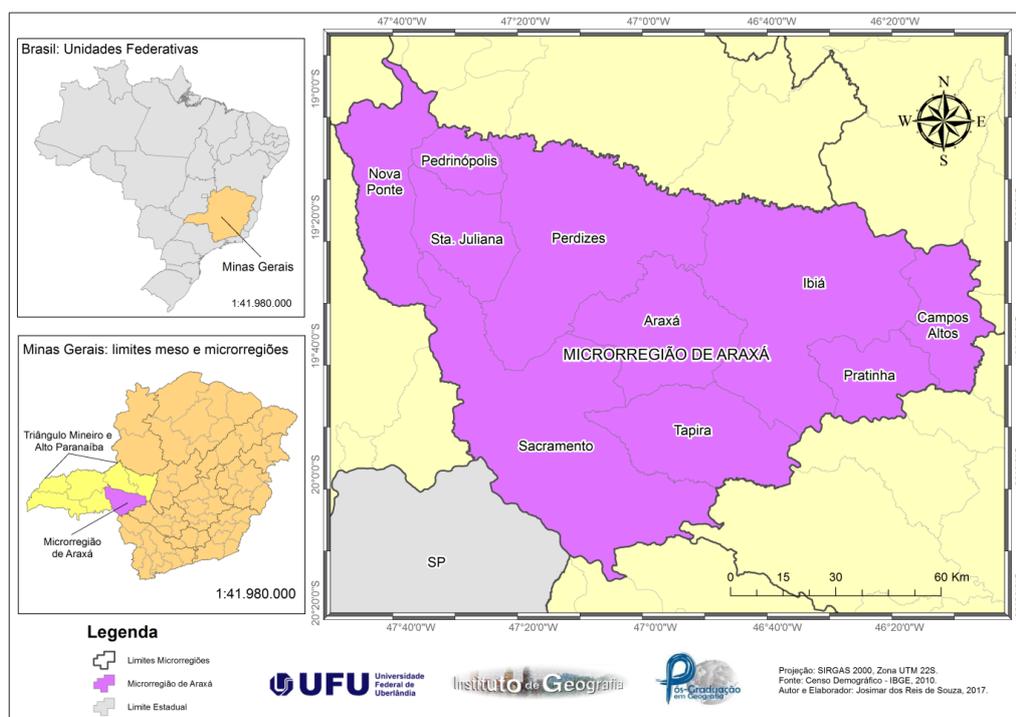


Figura 1 – Mapa de localização dos municípios da Microrregião de Araxá - MG
Org.: SOUZA, 2017.

Município	População total	Taxa de Urbanização	Município	População total	Taxa de Urbanização
Araxá	101.136	98,62 %	Perdizes	15.484	72,18 %
Campos Altos	15.078	91,06 %	Pratinha	3.485	57,23 %
Ibiá	24.613	85,45 %	Sacramento	25.432	82,05 %
Nova Ponte	14.241	87,11 %	Santa Juliana	12.702	87,11 %
Pedrinópolis	3.638	84,56 %	Tapira	4.484	69,10 %

Tabela 1 – População Total e Taxa de Urbanização da Microrregião de Araxá - MG

Fonte: IBGE, 2010. Org.: SOUZA, 2017.

Apartir da necessidade de se criar instrumentos que auxiliassem no gerenciamento das regiões de planejamento, o governo do estado de Minas Gerais criou em 2004 o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2015). Desde então o índice é aplicado a todos os municípios de Minas Gerais, com resultados disponibilizados anualmente.

Através do IMRS, os municípios de Minas tem a oportunidade de avaliar o desempenho das políticas públicas nos últimos anos, como o intuito de corrigir falhar e/ou alcançar melhores resultados, como também usar os dados disponibilizados como subsídio ao planejamento das políticas públicas. Trata-se de grande volume dados disponibilizados, que podem ser tratados em seu valor real, ou através dos índices disponibilizados com a tratativa estatística já realizada pela Fundação João Pinheiro (com valores que compreendem entre zero e um).

A tabela 2 apresenta o resultado do IMRS da Microrregião de Araxá para os anos de 2002 e 2012. Foram escolhidos os indicadores para a análise: Saúde, Educação,

Município/Ano	Saúde		Educação		Saneamento e Habitação		Renda e Emprego		Finanças Municipais	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Araxá	0,583	0,543	0,655	0,607	0,377	0,422	0,737	0,823	0,710	0,717
Campos Altos	0,597	0,642	0,580	0,488	0,368	0,466	0,614	0,635	0,636	0,665
Ibiá	0,742	0,714	0,622	0,521	0,472	0,504	0,690	0,740	0,703	0,777
Nova Ponte	0,664	0,850	0,632	0,571	0,516	0,523	0,788	0,835	0,760	0,711
Pedrinópolis	0,475	0,838	0,610	0,512	0,548	0,430	0,671	0,707	0,735	0,721
Perdizes	0,668	0,741	0,591	0,557	0,398	0,593	0,694	0,793	0,663	0,681
Pratinha	0,789	0,674	0,530	0,673	0,467	0,448	0,642	0,657	0,705	0,720
Sacramento	0,670	0,759	0,631	0,517	0,574	0,529	0,727	0,768	0,773	0,749
Santa Juliana	0,455	0,756	0,604	0,507	0,294	0,439	0,655	0,864	0,639	0,622
Tapira	0,455	0,792	0,607	0,490	0,405	0,443	0,837	0,906	0,683	0,641

Tabela 2 – Resultado do IMRS da Microrregião de Araxá – MG (Anos 2002 e 2012)

Fonte: FJP, 2002 e 2012. Org.: SOUZA, 2017.

A Figura 2 mostra a cartografia dos resultados do IMRS da Microrregião de Araxá para os anos de 2002 e 2012, de forma a possibilitar a visualização da evolução dos resultados entre o intervalo de 10 anos. Os resultados foram agrupados em cinco classes: Menor que 0,455 (Muito Baixo); 0,456 a 0,600 (Baixo); 0,601 a 0,700 (Médio); 0,701 a 0,800 (Alto); e Maior que 0,800 (Muito Alto).

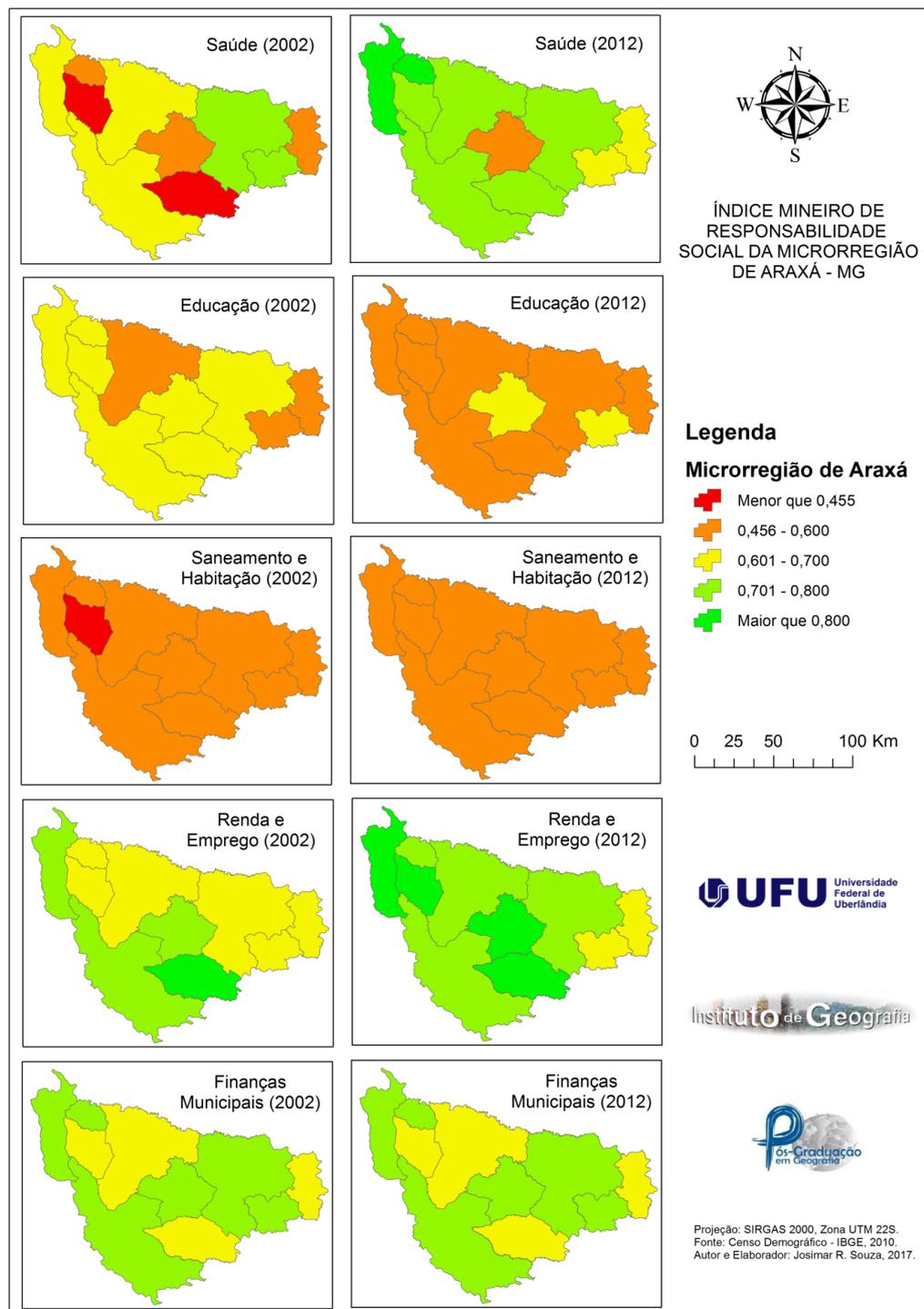


Figura 2 – Mapeamento do IMRS da Microrregião de Araxá – MG (Anos 2002 e 2012)

Fonte: FJP, 2002 e 2012. Org.: SOUZA, 2017.

Para o IMRS Saúde a Fundação João Pinheiro utilizou as seguintes variáveis: taxa de mortalidade por doenças cérebro-vasculares da população de 45 a 59 anos; taxa de mortalidade perinatal; taxa de mortalidade por câncer de colo de útero na população feminina; cobertura vacinal de tetravalente em menores de um ano; proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária; proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal; proporção de óbitos por causas mal definidas; e cobertura populacional do Programa de Saúde da Família.

O gráfico 1, apresenta o resultado do IMRS Saúde. É possível verificar que no que diz respeito a saúde, os municípios estudados apresentaram em quase sua totalidade melhoria em seus indicadores. Entre as cidades que apresentaram piora nos resultados, cabe destacar Araxá, maior cidade da microrregião e Pratinha. Essa piora se deu, sobretudo, pelo incremento de população ocorrido nos últimos 10 anos, devido às atividades de mineradoras, instaladas na região (FJP, 2015).

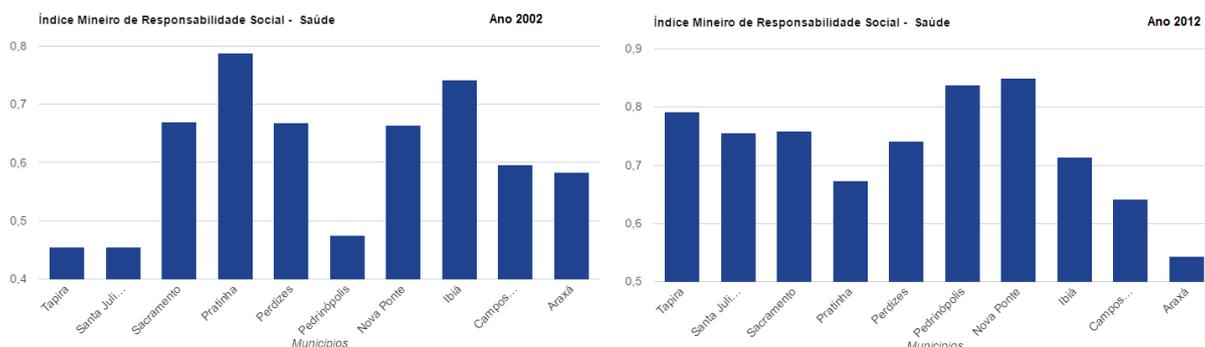


Gráfico 1 – IMRS Saúde da Microrregião de Araxá – MG (Anos 2002 e 2012)

Fonte: FJP, 2002 e 2012. Adaptado por: SOUZA, 2017.

Para o IMRS Educação a Fundação João Pinheiro utilizou as seguintes variáveis: proporção de pessoas de 25 ou mais de idade com ensino fundamental completo; taxa de escolarização líquida do ensino fundamental; taxa de escolarização líquida do ensino médio; índice de qualidade geral da educação; e esforço orçamentário em atividades de educação.

O gráfico 2 demonstra o resultado do IMRS Educação. É possível perceber o panorama geral de piora na qualidade da educação entre os municípios analisados. Apenas Pratinha apresentou melhora significativa (0,530 em 2002 para 0,673 em 2012). A piora verificada entre os anos analisados demonstra que as políticas educacionais empregadas nos últimos anos pelo governo estadual não foram suficientes para a sua melhoria. O fator motivador da piora se deu, sobretudo, pela insuficiência de recursos orçamentários para as atividades de educação (FJP, 2015).

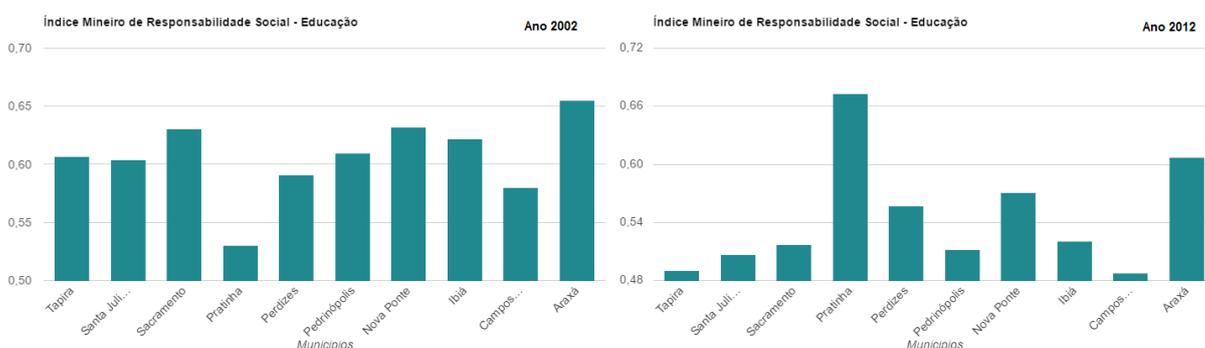


Gráfico 2 – IMRS Educação da Microrregião de Araxá – MG (Anos 2002 e 2012)

Fonte: FJP, 2002 e 2012. Adaptado por: SOUZA, 2017.

Para o IMRS Saneamento e Habitação a Fundação João Pinheiro utilizou as seguintes variáveis: déficit habitacional relativo; percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada; percentual da população em domicílios com coleta de lixo (direta e indireta); disposição final do lixo coletado; existência de Conselho Municipal de Saneamento ou afim; e esforço orçamentário em saneamento e habitação.

O gráfico 3 apresenta o resultado do IMRS Saneamento e Habitação. É claramente possível visualizar que no intervalo analisado, mesmo com os programas habitacionais implementados nos últimos anos pelos governos federal e estadual, não houve avanços significativos no indicador. Isso se deu, sobretudo, pelo insuficiente esforço orçamentário na melhoria do saneamento (FJP, 2015).

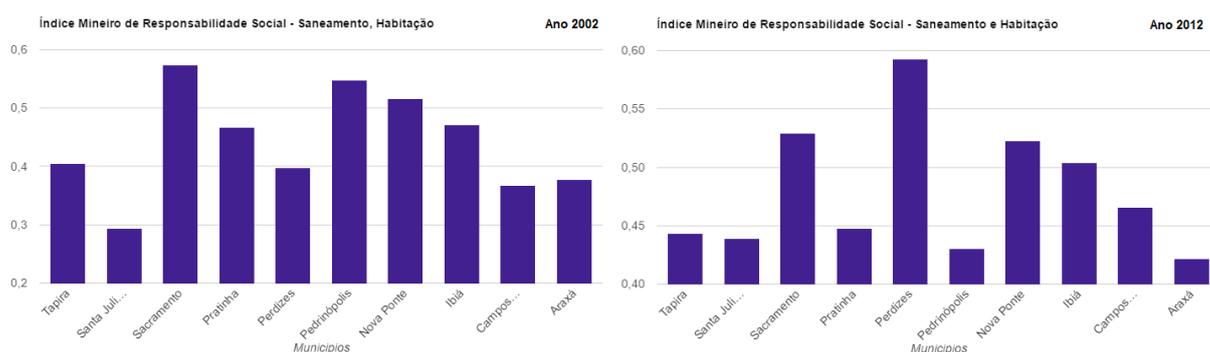


Gráfico 3 – IMRS Saneamento e Habitação da Microrregião de Araxá – MG (Anos 2002 e 2012)

Fonte: FJP, 2002 e 2012. Adaptado por: SOUZA, 2017.

Para o IMRS Renda e Emprego a Fundação João Pinheiro utilizou as seguintes variáveis: rendimento médio do setor formal; taxa de emprego no setor formal; Produto Interno Bruto *per capita*; esforço de investimento; e gasto *per capita* total.

Através do gráfico 4 e com auxílio da tabela 1 e figura 2 é possível evidenciar que todos os municípios apresentaram evolução positiva na Renda e no Emprego. De acordo com a FJP (2015), essa melhora se deu, sobretudo, pelo aumento real do salário, pela geração de novos empregos e pelo aumento do nível de capacitação dos trabalhadores, que conseqüentemente, recebem maiores salários.

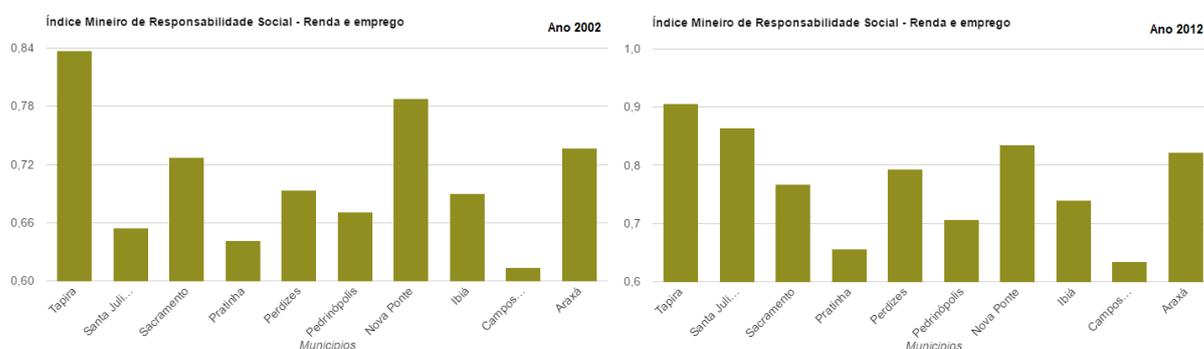


Gráfico 4 – IMRS Renda e Emprego da Microrregião de Araxá – MG (Anos 2002 e 2012)

Fonte: FJP, 2002 e 2012. Adaptado por: SOUZA, 2017.

Para o IMRS Finanças Municipais a Fundação João Pinheiro utilizou as seguintes variáveis: índice de desenvolvimento tributário e econômico; receita corrente líquida *per capita*; endividamento - participação da dívida consolidada líquida na receita corrente líquida; gastos com pessoal; gasto com Legislativo; custeio da máquina; e esforço de investimento.

A partir do gráfico 5 é possível constatar que a maior parte dos municípios analisados apresentaram evolução positiva no indicador de Finanças Municipais. A exceção ficou com os municípios de Nova Ponte, Pedrinópolis, Sacramento, Santa Juliana e Tapira, entretanto, a retração do indicador foi pequena, podendo concluir que esses municípios apresentaram constância em suas finanças públicas municipais. De acordo com a FJP (2015), as finanças municipais tem relação direta com os valores recebidos pela prefeitura e a boa utilização dos seus recursos, sendo que o esforço de investimento o principal responsável pela melhoria do indicador de finanças municipais.

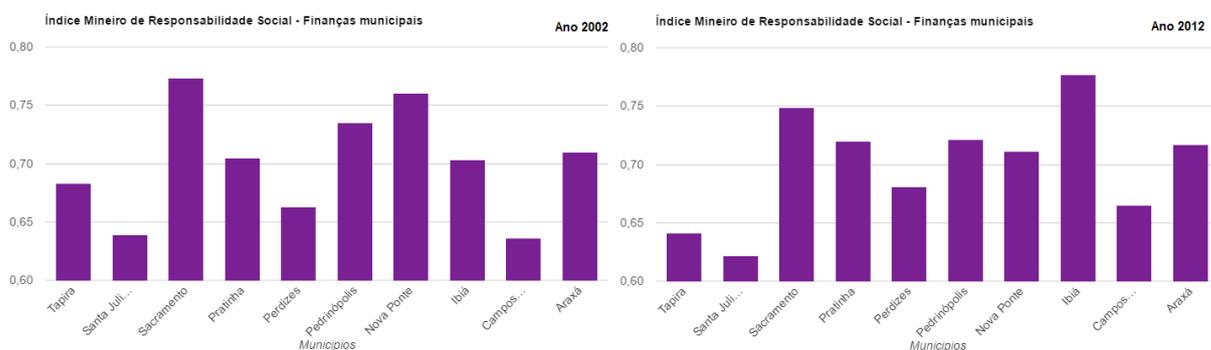


Gráfico 5 – IMRS Finanças Municipais da Microrregião de Araxá – MG (Anos 2002 e 2012)

Fonte: FJP, 2002 e 2012. Adaptado por.: SOUZA, 2017.

Em suma, os dados do IMRS da microrregião de Araxá apresentaram melhorias nos indicadores de Saúde; Renda e Emprego e Finanças Municipais. Em contrapartida houve uma piora significativa nos indicadores de Educação e Saneamento e Habitação, sendo este motivado pelo quesito esforço orçamentário, no qual os investimentos públicos não foram suficientes para a superação dos problemas urbanos de educação e saneamento.

Sobre o Saneamento, tem-se que os municípios de pequeno porte têm dificuldades na implementação de políticas públicas voltadas a coleta seletiva de lixo, implantação de aterros sanitários, educação ambiental, entre outras políticas que possibilitem a melhoria da qualidade de vida da população. Em relação a educação, mesmo com os programas lançados pelo governo estadual, não houve avanços significativos. Fato motivado pela falta de capacitação dos professores, precariedade da infraestrutura das escolas e evasão escolar (FJP, 2015).

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados, do levantamento das informações do IMRS da microrregião de Araxá, demonstra parte do grande acervo de informações já coletadas pela Fundação João Pinheiro e disponibilizadas gratuitamente para a realização de pesquisas e, sobretudo, para serem utilizadas pelos planejadores urbanos. A utilização desses dados é importante para a busca pela melhoria da qualidade de vida, foco da Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas.

Os problemas inerentes da urbanização contemporânea devem ser analisados e solucionados. Para isso a consolidação de bancos de dados, como o IMRS, é de real importância para Minas Gerais e para o país. São através desses dados que a inteligência coletiva será construída, a busca de soluções serão possíveis e a melhoria da qualidade de vida atingirá patamares aceitáveis no Brasil. Cabe, portanto, a busca por estratégias de utilização de indicadores, a consolidação dos bancos de dados e sua utilização de fato, para se construir “Cidades Inteligentes”.

REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **O que é uma cidade inteligente?**. São Paulo: FGV, 2017. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/noticias/o-que-e-uma-cidade-inteligente>. Acesso em: Maio de 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social dos anos de 2002 e 2012. Belo Horizonte: FJP, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/component/search/imrs>. Acesso em: Maio de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: Maio de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades – Informações sobre as cidades da Microrregião de Araxá**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: Maio de 2017.

LIMA, S. C. A construção de Cidades Saudáveis a partir de estratégias de promoção da saúde. LIMA, S. C.; COSTA, E. M. (Orgs.). **Construindo Cidades Saudáveis**. Uberlândia: Assis Editora, 2013. p. 13-44.

NAHAS, M. I. P. **Bases teóricas metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intraurbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**. 2002. 373 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Estado das Cidades da América Latina e Caribe**. Nova Iorque: ONU, 2012. Disponível em: <http://es.unhabitat.org/>. Acesso em: Maio de 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Carta de Otawa da Primeira Conferência Internacional de Saúde**. Otawa: OMS, 1986. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf. Acesso em: Maio de 2017.

REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES & HUMANAS (RBCIH). **Projeto Cidades**

Inteligentes & Humanas. Natal: RBCIH, 2017. Disponível em: <http://redebrasileira.org/>. Acesso em: Maio de 2017.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

SUPERMERCADOS E ESTRATÉGIAS ESPACIAIS: ASPECTOS DA DINÂMICA URBANA E DO CONSUMO EM FORTALEZA-CE

Tiago Fernando Gomes Barbosa

Universidade Estadual do Ceará – UECE

Fortaleza - Ceará

RESUMO: O presente trabalho tem o objetivo de compreender as estratégias espaciais de localização das redes de supermercados a partir da dinâmica urbana e de consumo em Fortaleza-CE. O procedimento metodológico, aplicado à organização prática da pesquisa está estruturado em três eixos de operacionalização: realização de pesquisa bibliográfica documental, caracterização de dados estatísticos e trabalho de campo. Desse modo, verifica-se a presença de lojas de varejo supermercadista pertencentes aos grandes grupos internacionais, nacionais, regionais, estaduais e também locais, compondo um quadro bastante heterogêneo no que se refere ao perfil dos estabelecimentos na cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Supermercados; Dinâmica urbana; Consumo.

ABSTRACT: The present work aims to understand the spatial strategies of localization of supermarket chains based on urban dynamics and consumption in the city of Fortaleza-CE. The methodological procedure, applied to the practical organization of the research is structured in three operational axes: documentary bibliographical research,

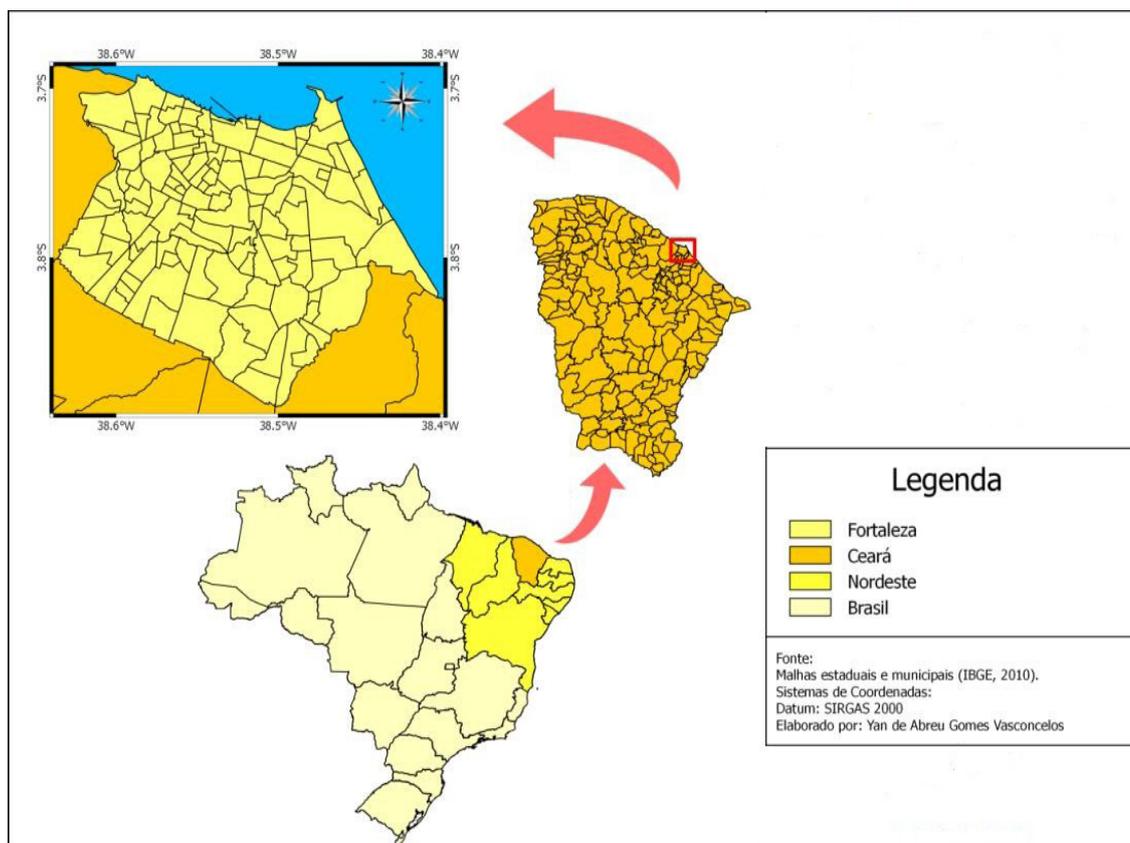
characterization of statistical data and field work. In this way, there is the presence of supermarket retail stores belonging to the large international, national, regional, state and local groups, making up a very heterogeneous picture regarding the profile of establishments in the city.

KEYWORDS: Supermarkets; Urban dynamics; Consumption.

1 | INTRODUÇÃO

Este artigo procura compreender as estratégias espaciais utilizadas pelos estabelecimentos supermercadistas fundamentado nas questões relacionadas à dinâmica urbana e de consumo na cidade Fortaleza-CE. O objetivo do estudo partiu da inquietação sobre os fenômenos que indicam a localização espacial do setor supermercadista na cidade. Diante disso, nosso recorte de análise é a cidade de Fortaleza-CE (mapa 1), um município que estar inserido no contexto dos maiores mercados consumidores do Brasil, estabelecida como alvo de especulação, atuação e expansão das grandes redes de varejo de supermercados, pertencentes aos grupos internacionais, nacionais, regionais, estaduais e também locais, compondo um

quadro bastante heterogêneo no que diz respeito ao perfil dos estabelecimentos. Como se refere Santos (1999), as grandes empresas elegem os seus pontos de interesse quanto às condições técnicas para que funcionem ainda melhor.



Mapa 01 – Localização geográfica de Fortaleza-CE

Fonte: elaborado pelo autor (2017)

Acreditamos que os fenômenos da expansão de corredores comerciais, do consumo, da concorrência entre os estabelecimentos, das suas alternativas para sobrevivência ao mercado e os inúmeros rebatimentos na cidade, bem como grandes concentrações populacionais, diferentes tipos de rendimento familiar, investimentos estatais, serviços e grandes estabelecimentos comerciais, se estabelecem enquanto importantes informações que justificam nosso trabalho. Como aponta Pintaudi (2005), a análise das atividades relacionadas ao comércio proporciona um melhor entendimento do espaço urbano, haja em vista que comércio e as cidades são elementos inerentes em sua análise.

Analisar as formas comerciais possibilita, sobretudo, compreender a dinâmica do espaço e suas complexidades, observar as mudanças na sociedade, na estrutura urbana e na evolução de suas relações. Para a Geografia, os estudos voltados para a geografia do comércio possibilita compreender a organização da sociedade e o modo de (re) produção da cidade, visto que a localização espacial das atividades comerciais sempre demandou situações estratégicas, isto é, suas funções expressam e contêm centralidade, pois conforme Corrêa (2004), a cidade é o lugar onde vive grande parte

da população, onde se aplicam os maiores investimentos de capital, seja em atividades distribuídas na cidade, como também no próprio espaço urbano. Contudo, Pintaudi (2005) afirma que para análise das formas comerciais é necessário também desvendar o tempo do cotidiano, pois é nele que as contradições da sociedade apresentam-se com sua maior potência.

Nesse aspecto Salgueiro & Cachinho (2009, p.9) justificam a atividade comercial como uma prática urbana por excelência, dado que a “[...] imbricação do comércio com a cidade é uma consequência direta dos requisitos de centralidade e acessibilidade que presidem à sua localização [...]”. Entretanto, o funcionamento e a organização do comércio estariam condicionados “[...] pelas alterações no processo de produção, pela distribuição das populações e pelas mudanças nos estilos de vida que interferem nos hábitos de consumo [...]” (SALGUEIRO & CACHINHO, 2009, p. 14).

Dentre as características que a atividade comercial passou a desenvolver na cidade estão às atividades relacionadas ao varejo alimentar. Sua organização no espaço geográfico é extremamente importante, pois é no espaço urbano onde se encontram estabelecimentos como os supermercados, hipermercados, shoppings centers, lojas, mercados municipais, feiras-livres e outras formas comerciais (PINTAUDI, 1981). O setor de varejo encontra-se segmentado em diferentes tipos de loja. Alguns desses formatos é o setor supermercadista que, ocupa não somente no Brasil, mas em todo mundo, um importante papel no âmbito varejista, sendo a principal atividade no setor de autosserviço.

O varejo vem atuando como incentivador da mudança de comportamento do consumidor para um consumo mais consciente, em que eles já têm percebido algumas ações do setor. Tudo isso revela comportamentos ditados pelos modos socialmente estruturados de usar os bens para demarcar relações sociais. Para Bauman (2008), o consumo, que pode ser entendido como o ato ou o efeito de consumir, é um componente de sobrevivência biológica que se situa entre as atividades mais básicas e remotas atividades do ser humano.

Segundo Parente (2000), o varejo consiste em todas as atividades que englobam o sistema de venda de produtos e serviços para atender a uma necessidade pessoal do consumidor final.

Nesse sentido, conforme Pintaudi (1981), o setor varejista de supermercados se destaca como grandes superfícies comerciais que concentram territorialmente e financeiramente o capital, pois possibilitam às pessoas encontrarem no mesmo local, um grande conjunto de mercadorias e produtos disponíveis para seu abastecimento, não sendo mais necessário se deslocar a outros locais da cidade para realizar a compra de produtos. Anteriormente aos supermercados, os consumidores se abasteciam através de um comércio pequeno, de vizinhança (quitanda, mercearia, padaria, frutaria, peixaria, açougue, empório, bazar e outros) (PINTAUDI, 1981).

O setor varejista de supermercado se caracteriza, normalmente, como gerador de fluxos de pessoas e automóveis e, até como criador de uma localidade comercial,

atraindo outros comércios para área de influência onde se encontra. Isso o torna um equipamento de relevância para a compreensão urbana, visto que seguindo a lógica mercadológica, torna-se um termômetro social. A importância do comércio para a cidade e suas relações, junto com a representatividade do supermercado, originou a inquietação da pesquisa aqui apresentada.

2 | SUPERMERCADOS E ESTRATÉGIAS ESPACIAIS EM FORTALEZA

O fator localização torna-se fundamental para o investimento em supermercados. No momento em que se apresenta através da reprodução de um pequeno capital, no caso as pequenas redes supermercadistas, é notório o fato de estar instalado em um espaço geográfico em que os consumidores possam confluir em uma rua comercial de grande relevância econômica, por exemplo, permite a acumulação e a concentração do capital de forma mais dinâmica em relação há um lugar onde não se verificam estas condições.

Os fatores que afetam a escolha da localização dos estabelecimentos supermercadista estão relacionados com a parcela de clientes em potencial que os estabelecimentos pretendem atingir. Segundo Parente e Kato (2001), tais fatores podem ser: tamanho da loja; densidade populacional; concorrentes; transportes e área de influência.

Através da presença de novas modalidades de comércio, surgiram diversas formas de apropriação dos espaços. O advento da globalização tem acelerado esse sistema através das intervenções técnicas, como nos mostra Santos (1996):

O processo de globalização, em sua fase atual, revela uma vontade de fundar o domínio do mundo na associação entre grandes organizações e uma tecnologia cegamente utilizada. Mas a realidade dos territórios e as contingências do “meio associado” asseguram a impossibilidade da desejada homogeneização (SANTOS, 1996, p. 27).

O setor de serviços, mais especificamente o comércio, constitui-se um dos principais ramos do terceiro setor no Estado, no que lhe concerne, é responsável pela maior parcela do PIB do Ceará. Os estabelecimentos comerciais são representados em sua grande parcela dentro do setor varejista, destacado no quadro 1.

Estado/Município	Total	Atacadista	Varejista
Ceará	154.770	3.608	150.679
Fortaleza	56.109	2.553	53.284

Quadro 01 – Estabelecimentos comerciais por setor

Fonte: IPECE (2014), adaptado pelo autor.

Segundo dados do IPECE (2014), dentro do setor varejista, destacam-se os gêneros de atividades mercadorias em geral com 24, 70%, seguido do gênero de atividades de tecidos, vestuário e artigos de armarinho (21,75%) e o gênero de

atividades de empresas do ramo de material de construção (7,42%). Contudo, a economia cearense organizou-se de forma dependente do ramo de atuação voltado para o setor de serviços, em especial do varejo, que representa quase dois terços da economia no estado (IPECE, 2016).

A atual conjuntura do varejo de alimentos na capital cearense parece não se diferenciar das principais capitais brasileiras onde atuam dos grupos que compõe as grandes redes de varejo alimentício, caracterizando-se pela presença de supermercados, hipermercados e inúmeros estabelecimentos com menores participações no mercado.

A cidade de Fortaleza-CE possui 119 bairros e apresenta uma população de aproximadamente 2.609.716, segundo o IBGE (2016). Em relação aos dados voltados para a economia, apresenta o maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita (por habitante) entre as capitais nordestinas, com um valor de aproximadamente R\$ 22.057,20 e o 8º maior PIB entre todas as capitais do Brasil, em comparação à participação na economia brasileira em 2014, com um volume de R\$ 56,7 bilhões, concentrando 45% do PIB de todo o estado de acordo com o IBGE.

Nesse aspecto, visto que Fortaleza possui uma economia de grande porte, ou seja, com o oitavo maior PIB do Brasil, segundo o IBGE (2016), vislumbra-se que haja um comportamento sistemático em relação à entrada e saída das principais empresas varejistas de supermercados, levando estas a analisarem as estratégias espaciais e as transformações urbanas, uma vez que as cidades brasileiras situadas no contexto metropolitano, como Fortaleza, alcançaram um perfil de vendas de varejo extremamente dinâmico, surgindo, assim, um novo padrão de consumo no setor.

Dentre outros aspectos, ressalta-se a inserção de redes internacionais de supermercado (Carrefour, Wal-Mart, Cenconsud e o Grupo Pão de Açúcar), bem como a predominância e a evolução de redes regionais com sede na cidade (Super Rede, Rede Uniforça, Super, Nossa, dentre outras). De acordo com a pesquisa de campo 2017, a atuação dos supermercados pesquisado na cidade se caracteriza a partir da atuação geográfica em escala local, estadual, regional, nacional e internacional. Como podemos observar no quadro 2.

ESTABELECIMENTO LOCAL	REDE LOCAL	REDE ESTADUAL	REDE INTERNACIONAL
Mercadinho Japonês	Baratão supermercados	Cometa supermercados	Carrefour (Hipermercado e Supermercado)
Mercantil Pinheiro	Carnaúba supermercados	Mercadinhos São Luiz	Walmart (Hiper Bompreço, Sam's Club, Maxxi Atacado)
	Super do Povo supermercados	Pinheiro supermercados	Cencosud (G Barbosa)

Super Vilton supermercados	Supermercados Guará	Super Lagoa supermercados	Grupo Pão de Açúcar/ Casino (Pão de Açúcar, Extra Hipermercados e Supermercados, Assaí Atacados)
	Supermercados Nidobox	Supermercados Compremax	
	Varejão Supermercados	Super Frangolândia	
	Varejão Supermercados	Supermercado Mesa Farta	
		Supermercados Wanderbox	

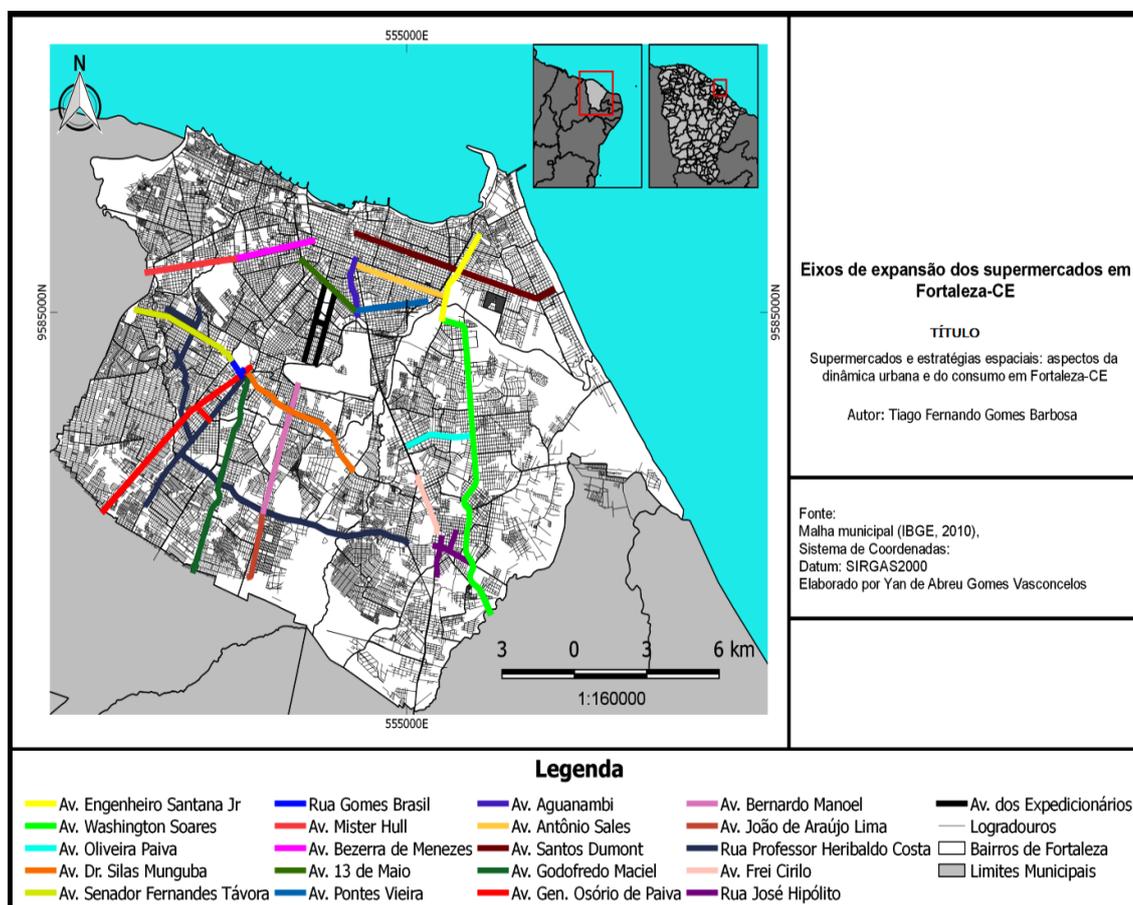
Quadro 02 - Classificação dos estabelecimentos segundo sua atuação geográfica

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo (2017).

Em suma, coletivamente, as formas comerciais dão ensejo à análise das diferenças. Segundo a Associação Cearense de Supermercados (ACESU), atualmente o setor de varejo supermercadista é bastante concorrido principalmente na capital, no qual o mercado é dividido entre os grandes grupos e as pequenas redes de atuação local e regional, contribuindo para a dinâmica econômica do setor na cidade, sobretudo em grandes avenidas caracterizada por apresentar grandes fluxos de veículos, comércio e circulação de pessoas e em bairros que exercem funções comerciais, pois como nos mostra Villaça (1999), tais eixos trazem diversas formas de comércio como as feiras, os supermercados, os shopping centers, lojas de departamento e eletrodomésticos, os sistemas de transportes e, sobretudo, grande parte das mercadorias e serviços do “sistema” urbano, de acordo com o (mapa 2).

Um dos principais aspectos que justificam a diferenciação espacial dos supermercados quanto à localização, diz respeito aos traçados das principais vias de circulação. A estrutura física da cidade de Fortaleza é plana e definida através de grandes avenidas que se entendem de áreas centrais até as periféricas circundando toda a cidade, no qual são dotadas de vias largas e pavimentadas que concentram grande fluxos de pessoas, comércio e serviços.

Diante disso, a localização torna-se um fator de suma importância na análise feita por Villaça (2001) e Spósito (2001). Ela é o elemento principal que estrutura o espaço intraurbano; é a partir da disputa das melhores localizações que a cidade se torna fragmentada e a segregação se acentua.



Mapa 02 - Localização espacial dos eixos pesquisados em Fortaleza-CE

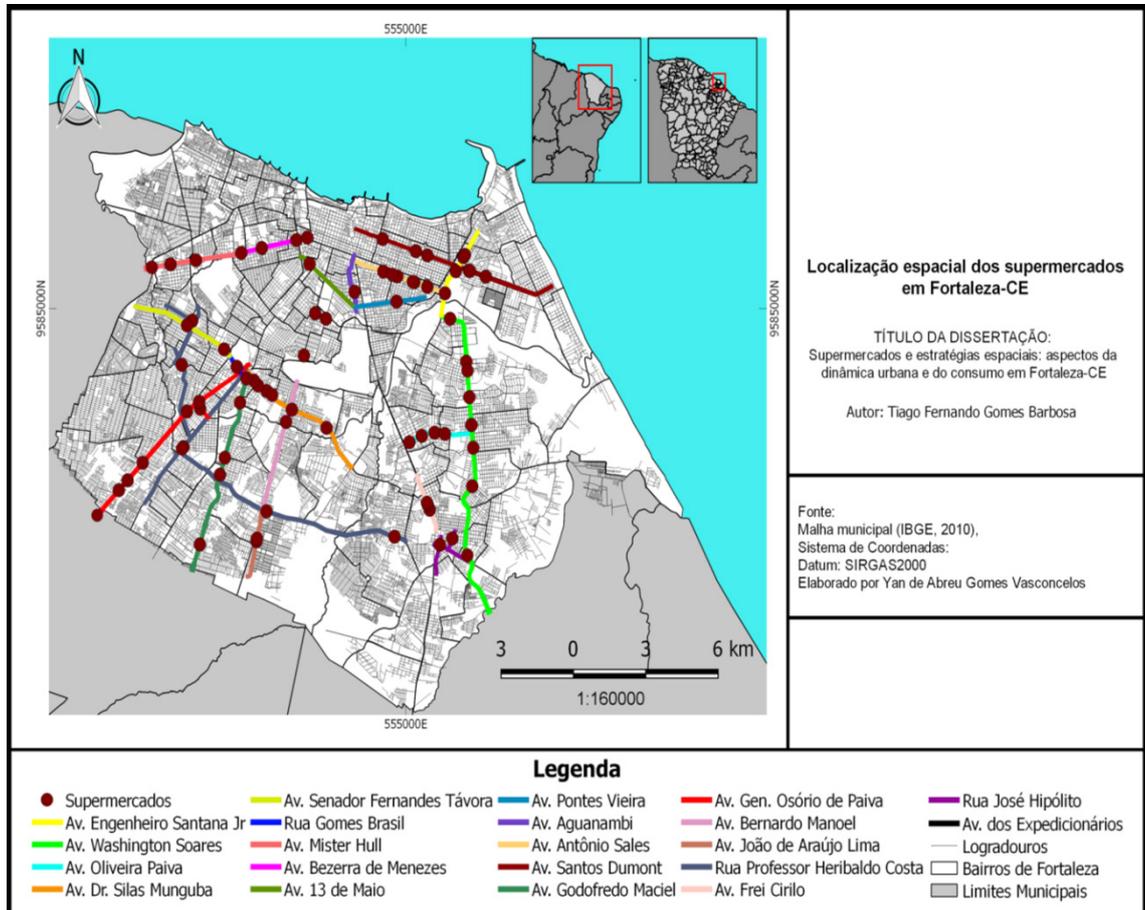
Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo (2017).

Conforme a pesquisa de campo 2017 foram mapeados 21 eixos caracterizados por grandes fluxos de veículos, pessoas e serviços e por abrigarem os supermercados pesquisados. Cada eixo representa uma avenida e atravessa os principais bairros de Fortaleza, sejam centrais ou de cunho periférico. Isto permite que o consumidor tenha uma melhor acessibilidade às lojas mesmo não sendo necessariamente residente em ruas ou proximidades imediatas. Como afirma Corrêa (2004), sobre a importância da acessibilidade, no que lhe concerne, atrai lojas de departamento com um intuito de distribuir, sobretudo, uma grande gama de produtos industriais para suprir um crescente mercado consumidor composto predominantemente por assalariados e de outros formatos varejistas. Por outro lado, são caracterizados por apresentar pontos comerciais, grande fluxos de veículos e pessoas em trânsito (seja de passagem ou porque vão realizar outras compras, ou ainda porque trabalham nas proximidades).

O deaneamento dos principais eixos de circulação observado no mapa acima é de suma importância para a compreensão das estratégias de espacialização dos supermercados na cidade e das diferenciações existentes entre cada estabelecimento, no instante em que o traçado das ruas e avenidas vem atender, sobretudo, a lógica do automóvel, em nome da circulação e da fluidez do capital.

Segundo Corrêa (1994), o desenvolvimento das cadeias que constituem as filiais dos supermercados é caracterizado por dezenas e centenas de estabelecimentos

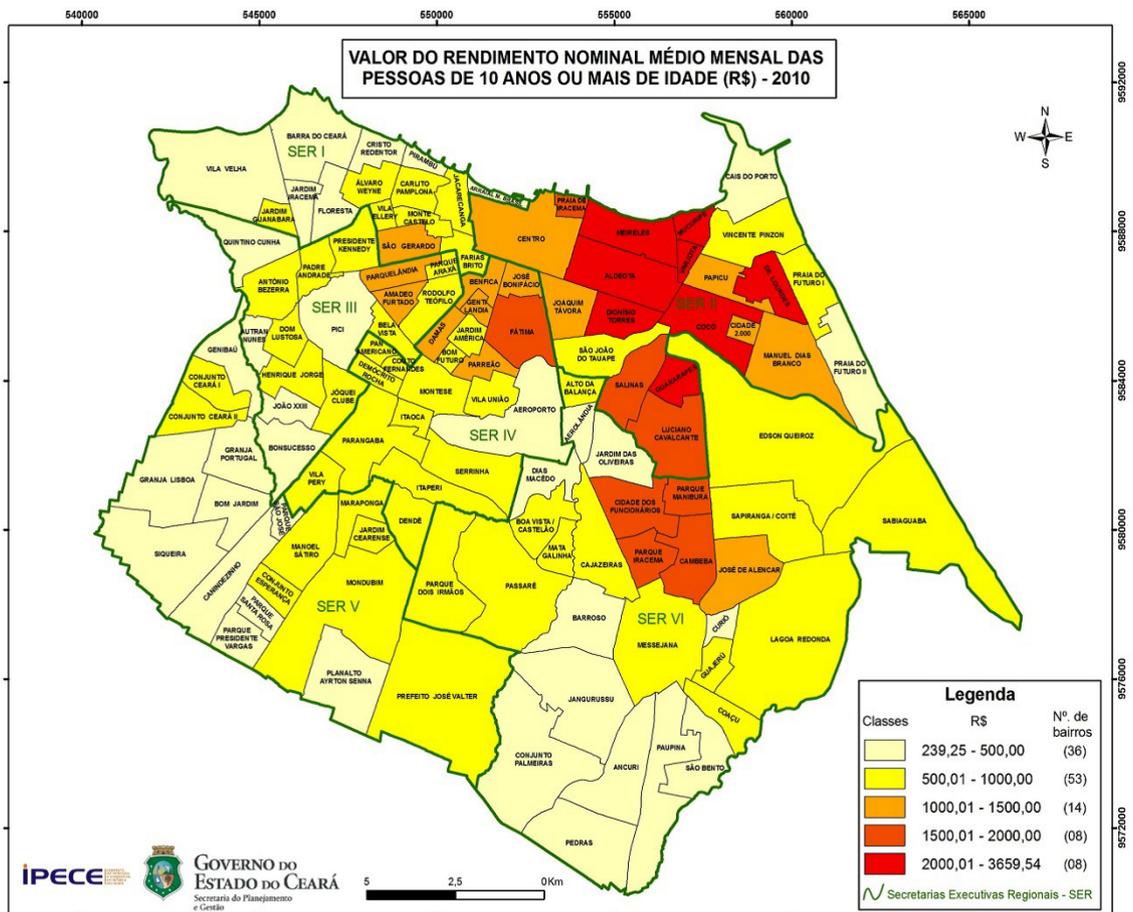
de venda no varejo. O autor ainda destaca que os supermercados dispõem de numerosas filiais de compra localizadas em pequenos centros em cidades regionais. Diante desse fenômeno, as grandes avenidas representadas por eixos de circulação e expansão, tornaram-se principalmente locais mais pretendidos para a implantação dos supermercados representados pelos pontos, como destacado no (mapa 3).



Mapa 03 – Localização espacial dos supermercados pesquisados em Fortaleza-CE

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo (2017).

Os estabelecimentos não se localizam apenas em áreas centrais da cidade, como também em sua área de influência, ou seja, entendem-se mais para a periferia acompanhando, como são tendência geral de localização, os eixos de maior circulação como as grandes avenidas e os subcentros comerciais. Algumas delas (as redes internacionais e nacionais), pois, ficam junto à porção do mercado consumidor de mais altos rendimentos (mapa 4), como os bairros localizados na porção nordeste da cidade, mas a maior parte, principalmente as menores redes, situam-se em áreas onde o rendimento familiar é menor comparado aos bairros centrais.



Mapa 04 - Renda média por habitante em Fortaleza-CE

Fonte: IPECE (2010).

Com base no mapa acima, dos estabelecimentos pesquisados, de oitenta e um no total, trinta e cinco estão instalados nos bairros com renda média familiar entre R\$ 1000,01 a R\$ 3659,54, ou seja, a tendência de localização dos supermercados em Fortaleza é sempre procurar se situar junto ao mercado de consumo que apresenta rendimentos elevados, o que permite ao capital comercial uma acumulação maior. Segundo o IPECE (2010), os bairros mais ricos (com renda média entre R\$ 2000,01 e R\$ 3659,54) se concentram em uma única Secretaria Executiva Regional da capital. As áreas, onde os rendimentos do mercado consumidor se destacam como mais baixos, coincidem com áreas onde a implantação do supermercado se caracteriza de modo mais difuso, mais disperso nos eixos representados pelas grandes avenidas da cidade.

Cabe salientar que as empresas não se diferenciam apenas quanto ao número de estabelecimentos que possuem, mas outros indicadores mostram a existência de uma relação direta entre esse indicador (número de estabelecimentos) e o porte, ou seja, área de venda, estacionamento, depósitos, itens comercializados, frota e mão-de-obra, por exemplo.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados obtidos e as informações levantadas em pesquisa de campo, tal como as análises realizadas mostram que em Fortaleza-CE, as estratégias de localização espacial dos supermercados (principalmente as grandes rede), ocorrem em locais onde o poder aquisitivo se apresenta de forma mais elevada. Por outro lado, os supermercados e hipermercados (seja rede local, estadual, nacional ou internacional), podem se localizar também fora de áreas onde se desenvolve o comércio varejista, ou seja, nos eixos de maiores circulação, quando pode ser utilizado o automóvel.

Outro aspecto é o fato de que um supermercado ou hipermercado são estabelecimentos introduzidos de forma estratégica onde se caracteriza uma rotatividade constante nos estoques, pois os produtos aí se sucedem de modo mais elevado. Contudo, a presença de um mercado de consumo é importante destacar que, dessa forma, a necessidade de reprodução do capital, produz uma transformação nas práticas de consumo, criando uma nova ideologia de consumo, como também provoca uma transformação na produção, é o caso das embalagens, gôndolas, carrinhos de compras, *check-out dentre outros*.

Esse trabalho buscou entender as estratégias de localização dos supermercados e seus aspectos relacionados à dinâmica urbana e do consumo em Fortaleza-CE e talvez venha a contribuir mais de maneira efetiva por meio das abordagens destacada ao longo da pesquisa e por entender como a dinâmica urbana e econômica interfere nos fatores determinantes para a localização do varejo, bem como a percepção de novas tendências de consumo relacionado ao mercado do varejo alimentar.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO CEARENSE DE SUPERMERCADOS - ACESU. Disponível em www.acesu.com.br. Acesso em (01.06.2017).

BARATA SALGUEIRO, T.; CACHINHO, H. **As relações cidade-comércio: dinâmicas de evolução e modelos interpretativos**. In: CARRERAS, C.; PACHECO, S. M. M. (Org.) *Cidade e comércio: a rua comercial na perspectiva internacional*. Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2009. p.9-39.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A Rede Urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

_____, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2004.

IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. **Estimativa da população de Fortaleza 2016**. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/232PB>. Acesso em: (20.06.2017).

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **IPECE Ceará em números**. Anuário Estatístico do Ceará – Fortaleza, 2010.

_____, **IPECE Informe N° 42**. Distribuição Espacial da Renda Pessoal – Outubro de 2012.

_____, **IPECE Ceará em números**. Anuário Estatístico do Ceará – Fortaleza, 2014.

_____, **IPECE Conjectura**: boletim de conjectura econômica cearense – 1º Trimestre. Fortaleza, 2016.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____, Milton. **O País Distorcido**. 2ª ed. São Paulo: Publifolha, 1999.

PINTAÚDI, Silvana. **Os supermercados na Grande São Paulo: contribuição ao estudo da transformação do comércio varejista de gêneros alimentícios nas grandes metrópoles**. São Paulo: USP, 1981. Dissertação (mestrado em geografia). FFLCH. USP, 1981.

_____, A cidade e as formas do comércio. In: CARLOS, A.F.A. **Novos Caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2005, pp. 137-153.

PARENTE, Juracy. **Varejo no Brasil: Gestão e Estratégia**. São Paulo: Atlas, 2000.

_____, Juracy; KATO, Heitor Takashi. Área de influência: um estudo no varejo de supermercados. *Revista de Administração de Empresas (FGV)*, 2001. São Paulo, v 41, n. 2, p. 46-53.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais**. In: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odete. **O espaço no fim do século, a nova raridade**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2001. pp.83-99.

_____, Maria Encarnação Beltrão. **Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.

VILLAÇA, F. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira**. In: SOUZA, Maria A. A. de; etal. (orgs.). (1999) **Metrópole e globalização**. São Paulo, Cedesp.

SOBRE A ORGANIZADORA

INGRID APARECIDA GOMES Bacharel em Geografia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2008), Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado em Gestão do Território da Universidade Estadual de Ponta Grossa (2011). Atualmente é Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Foi professora colaborada na UEPG, lecionando para os cursos de Geografia, Engenharia Civil, Agronomia, Biologia e Química Tecnológica. Também atuou como docente no Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais (CESCAGE), lecionando para os cursos de Engenharia Civil e Arquitetura e Urbanismo. Participou de projetos de pesquisas nestas duas instituições e orientou diversos trabalhos de conclusão de curso. Possui experiência na área de Geociências com ênfase em Geoprocessamento, Geotecnologia, Geologia, Topografia e Hidrologia.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-85107-83-3

