


Diná Andrade Lima Ramos  
Denise de Alcantara Pereira  
(Organizadoras)

# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS E SUSTENTABILIDADE:



Agenda e questões contemporâneas

**Atena**  
Editora  
Ano 2022





Diná Andrade Lima Ramos  
Denise de Alcantara Pereira  
(Organizadoras)

# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS E SUSTENTABILIDADE:



Agenda e questões contemporâneas

**Atena**  
Editora

Ano 2022

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremona

Luiza Alves Batista

**Imagens da capa**

BNDigital, da Fundação Biblioteca

Nacional

Adaptado por Victor Celestino Vieira

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



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

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

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

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

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

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

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

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

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

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

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



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

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

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

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

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

Roberto de Souza Rodrigues, Reitor

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

Lúcia Helena Cunha dos Anjos, Pró-Reitora

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

Diná Andrade Lima Ramos, Coordenadora do PPGDT

**PROJETO EDITORIAL**

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Diná Andrade Lima Ramos (coordenação)

Denise de Alcantara Pereira

Thássia Andryna Silva de Paula

Rafaela Rosa Chaves Cardoso

Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima

**COMITÊ CIENTÍFICO**

Rosângela Cavalazzi (UFRJ)

Ariel Garcia (CONICET)

Carlos Antônio Brandão (UFRJ)

Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)

Antenora Maria da Mata Siqueira (UFF)

**Realização**



**Apoio**





## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

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

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

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



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

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

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

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

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

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

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

Parabéns ao PPGDT pelos 10 anos!!

Antenora Maria da Mata Siqueira

## AGRADECIMENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## PREFÁCIO

O que mais há na terra, é paisagem.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Boa leitura!

Cezar Augusto Miranda Guedes

## INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

docentes em periódicos, qualificados pela área PURD da CAPES.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

cooperativa, evitando o processo de degeneração.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

Diná Andrade Lima Ramos  
Denise de Alcantara Pereira


## SUMÁRIO

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

#### CAPÍTULO 1..... 1

##### DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: ALGUNS APONTAMENTOS

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

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

#### CAPÍTULO 2..... 20


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

Jover Mendes de Oliveira Negrão

Lamounier Erthal Villela

Daniel Neto Francisco

Patrick Gomes de Oliveira

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

#### CAPÍTULO 3..... 45

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

Raquel Pereira de Souza

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


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

#### CAPÍTULO 4..... 72

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

Caíque Giacomo Ragazzi


Marcio Silva Borges

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

#### CAPÍTULO 5..... 97

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

Aldenilson Costa


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

#### CAPÍTULO 6..... 116

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

Carla Hirt


Javier Walter Ghibaуди

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

**CAPÍTULO 7..... 135**

**UMA CONCEPÇÃO SISTÊMICA PARA O ESTUDO DE EMPREENHIMENTO  
AUTOGESTIONÁRIO**

Susana Iglesias Webering


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

**PARTE III – CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E TERRITORIAIS**

**CAPÍTULO 8..... 150**

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

Vinicius Ferreira Baptista

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


**CAPÍTULO 9..... 167**

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

Adriana Schueler

Vinicius Perrut dos Santos

Decio Tubbs

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


**CAPÍTULO 10..... 177**

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

Rita de Cássia Santos de Souza

Robson Dias da Silva

Ana Paula Dias Turetta

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

**CAPÍTULO 11..... 203**

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

Caren Freitas de Lima

Cristhiane Amâncio

Felipe Jardim

Bruna Maria

Leonis Júnior Silva

João Pedro Ribeiro

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

## **PARTE IV – DELIMITAÇÕES REGIONAIS E TERRITORIAIS**

### **CAPÍTULO 12.....213**

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


Lucia Silva

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

### **CAPÍTULO 13.....228**

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

Denise de Alcantara


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

### **CAPÍTULO 14.....249**

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

Adriana dos Reis Monteiro

Diná Andrade Lima Ramos

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

### **CAPÍTULO 15.....261**

CIDADE COMO ALAVANCA DO CRESCIMENTO COM IGUALDADE

Robson Dias da Silva

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

### **POSFÁCIO .....268**

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

## PARTE I –Desenvolvimento Territorial, Rural e Sustentabilidade



# CAPÍTULO 1

## DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: ALGUNS APONTAMENTOS

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Tatiana Cotta Gonçalves Pereira**

O presente artigo traz alguns conceitos e problemas que fazem parte da construção epistemológica da ideia de desenvolvimento territorial sustentável, tal qual desenvolvido em aulas da disciplina de mesmo nome no âmbito do PPGDT, na UFRRJ. Unindo literatura consagrada a debates e pautas institucionais nas áreas do planejamento urbano e do urbanismo, o objetivo é trazer as noções chave de território e desenvolvimento sustentável, com as suas nuances, críticas e possibilidades; bem como traçar um panorama da forma como as questões urbanas e regionais se espacializam, trazendo conceitos como urbano, rural, metropolização, periferização e centralidades. Com essa abordagem, pretende-se que a concepção de desenvolvimento territorial sustentável construída auxilie na formulação, implementação e gestão de políticas públicas.

### **CRISE ECOLÓGICA E DESENVOLVIMENTO: UMA BREVE INTRODUÇÃO**

A questão ambiental enquanto parte fundamental da crise do capitalismo emerge

em meados do século passado. O projeto de sociedade iniciado na modernidade, que tinha como base a ideia de desenvolvimento a partir da utilização em larga escala da natureza, levou a humanidade a um patamar inédito. As bombas de Hiroshima e Nagasaki (1945), a morte de milhares de pessoas por poluição atmosférica na Bélgica (1930) e em Londres (1952), o envenenamento por mercúrio conhecido como síndrome de Minamata (1954), o silêncio dos pássaros mortos pelo uso de DDT na agricultura (1962)<sup>1</sup>, o naufrágio do petroleiro Torrey Canyon (1967), a explosão de uma plataforma de petróleo da Union Oil Company (1969), enfim, uma série de fatos terríveis ao redor do mundo mostraram que o desenvolvimento pautado na rápida e predatória conversão de recursos naturais em bens de consumo e de produção chegara a um limite. A humanidade estava se matando. A crença no desenvolvimento tecnológico, na objetividade da ciência, no progresso e na razão niilista, conduzira todos a uma realidade pavorosa: uma nau de insensatos governava a Terra (HERCULANO, 2013, p.16).

Nesse sentido, é necessário explicitar que o surgimento do debate ambiental se coloca como contra hegemônico, uma vez que os primeiros movimentos ambientalistas vão questionar esse modelo moderno de desenvolvimento, pautado na superexploração

<sup>1</sup> Alusão ao livro “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson, considerado um marco na difusão da crise ambiental.

da natureza, na construção de uma ideologia de acumulação e na criação de “necessidades” que vão transformar nossa sociedade em uma sociedade de consumo de massas, produtora de bens supérfluos e descartáveis. As bombas e outras tecnologias de morte, de envenenamento, de contaminação, os problemas e doenças genéticas advindos desse modelo afetarão não apenas as atuais gerações, mas também as futuras gerações<sup>2</sup>.

Os pacifistas, os hippies, os movimentos antinucleares, os primeiros verdes, eram sobretudo questionadores do processo de industrialização e acumulação da sociedade capitalista, desse modo de vida urbano, em que a natureza é apropriada, entendida como recurso, e propunham modos alternativos de vida.

Uma série de livros, documentos e manifestos vão ser lançados durante esse período, demonstrando que a causa ambiental começa a ganhar força no debate político, econômico e intelectual da época. Além de Primavera Silenciosa (1962), causa muito debate a publicação do Relatório Meadows, ou “Os limites do crescimento”, pelo Clube de Roma<sup>3</sup>, que apontava a necessidade de “restrições deliberadas ao crescimento” através de algumas metas, sobretudo desaceleração do crescimento para os países ricos e ajuda para o desenvolvimento dos pobres, que deveriam controlar a natalidade de seu povo. De fato, “a proposta central de ‘Limites do Crescimento’ era parar o crescimento (Rattnaer, 1979, p.191) econômico e populacional” (Oliveira, 2019, p.64). Tal proposta, de crescimento zero, levou seus defensores a serem conhecidos como “zeristas”.

Já em Founex, na ocorrência do Painel sobre Desenvolvimento e Ambiente, em 1971, o crescimento econômico, ou como mantê-lo preservando a capacidade regenerativa da natureza, se coloca como questão e impasse. Os países desenvolvidos vão defender, segundo Herculano (2013), além do crescimento zero, “uma resolução que transformava os recursos naturais em patrimônio da humanidade e os colocaria sob a administração de um fundo mundial.” (Herculano, 2013, p.19). Os países subdesenvolvidos, entre eles o Brasil, entendem essa proposta como uma afronta e uma tentativa de freio ao desenvolvimento deles próprios, uma espécie de complô para que não apenas não se desenvolvessem, como ainda tivessem seus recursos naturais apropriados, e se negam a aceitá-la.

Em que pese já haver anteriormente Convenções e normas acerca de questões hoje reconhecidas como *ambientais*, a primeira grande Conferência para enfrentar o problema da exploração da natureza e do desenvolvimento é a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972. Os temas preocupantes naquele momento eram a poluição atmosférica e a chuva ácida,

---

2 Uma série de efeitos maléficos das bombas e dos “acidentes” em geral foram sentidos pelas gerações seguintes, em função, sobretudo, de um ambiente contaminado por radiação ou outros venenos que perduram no tempo. Surge assim a expressão “futuras gerações” como objeto de preocupação e de políticas a serem construídas.

3 “Em finais dos anos 1960, o Clube de Roma, criado por um grupo de empresários e executivos transnacionais (Xerox, IBM, Fiat, Remington Rand, Olivetti, entre outras), colocou em debate entre outras questões, o lado da demanda por recursos não renováveis. O Relatório Meadows, patrocinado pelo Clube de Roma e elaborado por cientistas de uma das mais renomadas instituições acadêmicas norte-americanas, o Massachusetts Institute of Technology (MIT), apresenta um título ilustrativo: *The limits to growth* (Os limites do crescimento). (PORTO-GONÇALVES, 2004, p.28)

frutos do processo de industrialização que especialmente a Europa passara: seus países industrializados e desenvolvidos encaravam doenças, mortes, contaminações e já não tinham à sua disposição abundância de recursos naturais necessários para manter a máquina industrial funcionando a pleno vapor. Além de um ambiente degradado, especialmente nas grandes cidades.

Então, depois de alguns eventos e documentos considerados preparatórios (Herculano, 2013; Ribeiro, 2014; Oliveira, 2019), a Conferência reúne:

113 países, 19 órgãos intergovernamentais e 400 outras organizações intragovernamentais e não governamentais [...]. Os números indicam a inclusão da temática ambiental na pauta dos países. Porém, apenas dois chefes de Estado compareceram à reunião: Olof Palme e Indira Gandhi, representando respectivamente a Suécia e a Índia. (Ribeiro, 2014, p.74)

Os debates entre os “zeristas” e os “desenvolvimentistas” giraram em torno de questões como crescimento populacional e pressão sobre os recursos naturais, admitindo-se que se todos os países adotassem como referência de desenvolvimento o padrão norte americano, não haveria alimento nem natureza suficiente para todos. Ainda assim:

Segundo John McCormick (1992, p.97), a Conferência de Estocolmo marca a transição do novo ambientalismo emocional e ocasionalmente ingênuo dos anos 60 para uma perspectiva mais racional, política e global dos anos 70. Segundo o mesmo autor, foi o acontecimento isolado que mais influenciou na evolução do pensamento ambientalista internacional, devido principalmente: [1] à ênfase no meio ambiente humano; [2] à importância dos países subdesenvolvidos, que marcaram sua posição e conseguiram evitar a imposição do pensamento dominante indicado pelo “crescimento zero”; e [3] ao papel ativo das ONGs, que mudaria definitivamente a participação da sociedade civil em eventos da ONU (Oliveira, 2019, p. 80).

Porto-Gonçalves (2004) reforça essa questão, que nos parece central acerca do debate ambiental: a partir do Relatório Meadows e da Conferência de Estocolmo, há um deslocamento em sua abordagem, diríamos que o mundo – e, portanto, o capital e o capitalismo – se apropriam e ressignificam o debate:

Assim, o ambientalismo começava a ganhar o reconhecimento do campo científico e técnico, e, com isso, o próprio campo ambiental começa a se tornar mais complexo, na medida em que é capturado por um discurso, como o técnico-científico, que era objeto de duras críticas por parte do movimento da contracultura. Desde então, veremos aproximações e tensões, no interior do campo ambiental, entre perspectivas mais técnico-científicas e outras mais abertamente preocupadas com questões culturais e políticas.

É importante recuperar essa origem do ambientalismo na contracultura e toda a tensão que se estabelece com o modo de produção de verdades no interior da sociedade moderno-colonial, onde a ciência e a técnica ocupam um lugar de destaque. Afinal, se por cultura entendemos um conjunto de saberes e valores que empresta sentido às práticas sociais, a contracultura indica, exatamente, a busca de outros sentidos para a vida. Ora, o discurso científico e técnico se constituía exatamente como o discurso da verdade (da Verdade,

com maiúscula, prefere-se) no mundo moderno-colonial e, com isso, trouxera a desqualificação de outros saberes, de outros conhecimentos, de outras falas. O que se vê com o Relatório Meadows e *Os limites do crescimento* é o deslocamento da questão ambiental, enquanto questão cultural e política, e sua assimilação por parte da lógica técnico-científica que estava sendo, ela mesma, criticada. (Porto-Gonçalves, 2004, p. 28-29)

Como fruto da Conferência de Estocolmo está a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio ambiente, com sete proclamações e vinte e cinco princípios, além de um Plano de Ação; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); a criação de um Fundo global para o meio ambiente; o incentivo à criação de organismos de controle e de políticas ambientais nacionais; e a proposta de criação de um Observatório da Terra.

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### Conceito e principais críticas

Dez anos após a Conferência de Estocolmo ocorre a Conferência de Nairóbi, com a intenção de consolidar políticas ambientais nacionais. O maior feito desta Conferência é a criação da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD),

(...) formada por 21 pessoas de diferentes continentes e de países com diferentes níveis de desenvolvimento e chefiada pela então primeira-ministra norueguesa, Gro Harlem Brundtland, a quem confiou a tarefa de pesquisar as condições ambientais e de desenvolvimento em todos os países do mundo. Após cinco anos de pesquisas e audiências públicas locais, a CMMAD publicou seu relatório. (Herculano, 2013, p.57)

Este relatório, chamado de “Nosso futuro comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, foi publicado em 1987 e apontava três principais causas da deterioração ambiental: (i) o uso de tecnologias poluidoras; (ii) o aumento demográfico; e (iii) a intensificação e expansão da miséria.

É esse Relatório que vai consagrar a expressão “desenvolvimento sustentável”, embora ela já tivesse aparecido em 1974, é nele que a ideia ganha fôlego, é desenvolvida e se torna, com o passar dos anos, a nova ideologia do capitalismo. A ideia propugnada pela expressão traz a junção de coisas tidas como incompatíveis até ali: o desenvolvimento econômico e a conservação da natureza. O que se propunha, portanto, era uma mudança na qualidade do desenvolvimento, e não uma mudança no modo de produção:

Nos termos do Relatório, “Desenvolvimento Sustentável” é definido como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem às suas” (1988, p.9); é um “processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e

futuras” (p.10); é um “desenvolvimento que mantém as opções futuras” (p.46); é uma “correção, uma retomada do crescimento, alterando a qualidade do desenvolvimento” (p. 53), a fim de torná-lo “menos intensivo de matéria-prima e mais equitativo em seu impacto (p.56)”. (Herculano, 1992, p.10)

Assim, a partir do lançamento do relatório Brundtland, o debate a ser pautado passa a ser *como* chegar ao desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>, abandonando o debate originário acerca do modelo (falido) de desenvolvimento perseguido pela sociedade moderna, esse sim, entendido como gênese da crise. Parecia que tudo se resumia a algumas fórmulas: esverdear a produção, controlar a natalidade e o uso dos recursos naturais, diminuir a pobreza, aumentar a participação social nos processos decisórios. A industrialização estabelecida para altos padrões de consumo, a criação de novas necessidades e subjetividades consumeristas, o desenvolvimento de produtos com obsolescência programada, o culto ao ter e ao individualismo foram assuntos paulatinamente deixados de lado. A pauta ambiental instrumentalizou-se e foi apropriada pelas instituições, a começar pela própria ONU (Ribeiro, 2014, p.66)

De toda forma, diversas críticas e ponderações foram construídas nesse diálogo com o conceito de desenvolvimento sustentável, a começar por sua própria imprecisão conceitual, que deixa em aberto toda uma gama de possíveis significados e construções, sendo talvez um dos motivos, como aponta Leandro de Oliveira (2019, p.142), para o termo ter sido universalmente tão bem aceito. Nesse sentido, a sustentabilidade se tornou “uma nova crença destinada a substituir a ideia de progresso” (Acselrad, 1997, p.1922).

Desde a publicação do Relatório Brundtland (1987) o desenvolvimento sustentável tornou-se a referência incontornável, o modelo universal a ser implementado para permitir o alcance simultâneo dos objetivos econômicos (o crescimento), sociais (a erradicação da pobreza) e ecológicos (o respeito do meio ambiente). A utilização do qualitativo “sustentável” tornou-se, assim, um verdadeiro fenômeno de moda, que se propagou ao conjunto dos grandes setores de atividades contemporâneas: agricultura sustentável, turismo sustentável e cidade sustentável (Gouguet, 2005, p. 165).

Inicialmente é preciso dizer que o próprio relatório Brundtland reconhece a necessidade da construção de uma nova ordem econômica mundial, baseada numa consciência ecológica e numa postura ética da sociedade diante da produção e do consumo. Como nos ensina Selene Herculano, o desenvolvimento sustentável pressupõe “um conjunto de mudanças-chave na estrutura de produção e consumo, invertendo o quadro de degradação ambiental e miséria social a partir de suas causas” (HERCULANO, 1992, p.22). Pressupõe, desta forma, que a consciência ambiental pode ser alcançada principalmente através da educação e de políticas de formação e conscientização, que,

---

4 O relatório aponta diversas medidas a serem tomadas pelos países, dentre elas atender às necessidades essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; realizar a reforma agrária onde a distribuição de terras é muito desigual; incluir o meio ambiente e a economia no processo de tomada de decisões, entre outros (Herculano, 2013, p. 59)



evidentemente, não alteram a construção da subjetividade de indivíduos consumidores e de meios de produção hiper produtores. Como postula Coutinho (2004, p. 28):

A proposta de uma alternativa econômica compatível com a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem os seus pressupostos em princípios físicos (termodinâmica), o seu ponto nodal no desenvolvimento sustentável, o seu sujeito numa genérica e abstrata "humanidade" e coloca a ética no lugar da política ou, na melhor hipótese, a política centrada numa ética universal que dependeria, para se efetivar, da "consciência ecológica" individual assumir a dimensão de "cidadania coletiva". Não se deve estranhar, portanto, a primazia analítica atribuída à "crise ambiental" e sua desconexão das condições concretas da sua própria produção.

A partir dessas palavras, e mediante essas percepções, trazemos aqui uma espécie de compilado das críticas mais comuns ao debate acerca do desenvolvimento sustentável.

Inicialmente, deve ser observada a própria crítica ao modo de produção. O capitalismo industrial degradou as condições de vida no mundo inteiro, contudo, nem a apropriação dos recursos naturais, nem a geração e distribuição das riquezas advindas desse processo geraram um mundo melhor, justo e igualitário. Nesse sentido, a crítica colocada é: como manter o paradigma de desenvolvimento se não há desenvolvimento para todos? Nessa linha de raciocínio, por que deixar para as futuras gerações um modelo de sociedade injusto e desigual? Por que a preocupação com o futuro, se o presente precisa ser modificado, para, então, ser algo a ser deixado?

Wolfgang Sachs (1997), por exemplo, fala de uma vitória da crise da natureza sobre a crise da justiça, uma vez que as gerações futuras, pelo Relatório, é que devem ter garantidas suas existências e sobrevivência, e não as pessoas que estão vivas – ou sobrevivendo – neste exato momento. O tempo é privilegiado em relação ao espaço, as gerações futuras se sobrepõem aos miseráveis de hoje.

Daí nasce a crítica de que a propaganda ideológica não incorpora em seu discurso as consequências sociais da produção capitalista, ignorando que o modelo de desenvolvimento empiricamente adotado gerou uma enorme desigualdade na distribuição econômica, social, espacial e ambiental da riqueza produzida. Neste sentido, "a ação e o discurso ambientais, quando realizados em nome do desenvolvimento sustentável, tomam posição, implícita ou explícita, a respeito das crises de justiça e da natureza" (Sachs, 1997, p.15).

Outra poderosa crítica se refere à premissa de que a humanidade inteira deseja a sustentabilidade desse modo de produção e de vida: ora, como nos ensinam Acsehrad (2010), Derani (2008), dentre outros, não há ambiente sem sujeito, ou seja, o ambiente tem distintas significações e lógicas de uso conforme os padrões das distintas sociedades e culturas. Não existe um único modelo, ainda que ele mesmo possa ser criticado como desigual e injusto. Nesse sentido, a crítica é: quem disse que é essa sociedade branca, patriarcal, europeia e colonizadora que queremos deixar para o futuro? Essa sociedade

gerou a própria crise da insustentabilidade? Existem diversas formas de existir, umas reconhecidamente menos degradadoras – e, portanto, “sustentáveis” – do que outras. Não há “futuro comum”, porque não há passado comum.

Assim, o debate social parece ter se construído sobre os meios que utilizamos na exploração do ambiente, e não sobre os fins de tal exploração, não passando a mobilização para a sustentabilidade de mera tentativa de economizar tais recursos, mantendo tudo como está. O economista Georgescu-Roegen indagava: “usamos os recursos planetários para produzir arados ou canhões?” (apud Acsehrad, 2010, p.108)

## **Institucionalização**

Com todo o debate e todas as críticas, às condições socioambientais atuais demonstram, empiricamente, a necessidade de construção, efetiva e urgente, de políticas públicas, nacionais e internacionais, que apontem um caminho possível, viável e duradouro na relação sociedade x natureza, uma vez que a substituição do capitalismo saiu de pauta. Assim, surgiram propostas de “dimensões da sustentabilidade” (econômica, social, ambiental, cultural, política, etc), e associações da sustentabilidade com espaços sociais (urbana, rural, metropolitana, regional, etc). De toda forma, ocorre a modernização ecológica do sistema:

(...) noção que designa o processo pelo qual as instituições políticas internalizam preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso (Acsehrad, 2010, p. 107).

No Brasil, teremos a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (1973), ligada ao Ministério do Interior; a primeira lei geral ambiental, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81); e um capítulo na Constituição de 1988 (art.225, especialmente). A partir daí, um conjunto normativo extenso e variável sobre diversas temáticas ambientais<sup>5</sup>, a criação do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA<sup>6</sup>, ICM-BIO<sup>7</sup>, secretarias e órgãos ambientais estaduais e municipais.

No mundo, as principais Conferências foram a Conferência do Rio de 1992 (Rio-92), a Conferência de Johannesburgo de 2002 e a Conferência do Rio de 2012 (Rio+20), e uma diversidade de Protocolos, Convenções e Tratados foram celebrados sobre as mais diversas questões ambientais, de poluição e lixo transfronteiriços a mudanças climáticas e

5 A título de exemplo: Lei de Fauna (Lei 5.197 – 1967); Lei de Agrotóxicos (Lei 7.802/1989); Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433 – 1997); Resolução CONAMA 237/1997, sobre Licenciamento Ambiental; Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605 – 1998); Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9.985 – 2000); Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); Novo Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651 – 2012).

6 O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, criado pela Lei 7.735/1989, tem a competência de realizar a Política Nacional do Meio Ambiente, atuando na fiscalização e controle da exploração de recursos naturais.

7 O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade foi criado pela Lei 11.516/2007 e tem a competência de executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União, dentre outras.

biodiversidade.

Em 1986, a ONU aprovou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento<sup>8</sup>:

Artigo 1º

1.O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Na virada do século, durante a Cúpula do Milênio, a ONU lançou um Pacto entre 191 nações, o qual estabeleceu oito objetivos a serem atingidos até 2015, para um mundo melhor e mais justo. Essa agenda mundial, com 22 metas e 48 indicadores, ficou conhecida como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Com pontos e metas concretas, o resultado inicial de aplicação dos ODM foi considerado bastante positivo. Assim, na realização da Rio+20, em 2012, um novo conjunto de Objetivos foi construído para direcionar o desenvolvimento sustentável após 2015 e até 2030: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Segundo o site do governo federal sobre os ODS, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável passa a ser adotada por 193 países e

Sua implementação teve início em janeiro de 2016, dando continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), e ampliando seu escopo. Abrange o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governança em todos os níveis, incluindo paz e segurança.<sup>9</sup>

São 17 ODS e 169 metas, relacionadas a cada objetivo.

8 Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>

9 Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>



Figura 1: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>

Diversos governos, instituições públicas e privadas, movimentos sociais e organizações civis ao redor do mundo passaram a adotar os ODSs como referências de construção para um mundo melhor. A noção de desenvolvimento sustentável é, assim, não apenas desenvolvida, mas minuciosamente detalhada. Apenas como exemplo, o ODS 12, “assegurar padrões de consumo e de produção sustentáveis”, tem 11 metas, algumas concretas, como a 12.3: “Até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos per capita mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita”, mas a maioria ainda tem natureza muito programática e abstrata, como a 12.2: “Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais”.

É importante perceber o nível de debate a que chegamos três décadas depois, reconhecendo-se como imprescindível para o desenvolvimento sustentável a erradicação da pobreza (ODS 1), da fome (ODS 2), acesso à água limpa e ao saneamento (ODS 6), dentre tantas questões primordiais. Ainda assim, mantêm-se todas as críticas.

## **O TERRITÓRIO COMO CATEGORIA FUNDAMENTAL DE ANÁLISE PARA QUALQUER POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO**

Território, espaço, lugar são categorias trabalhadas pelas diversas ciências humanas e sociais, de forma direta e conceitual – como na geografia, no urbanismo – ou de forma mais indireta – como na história, ciências sociais e no próprio direito. Embora haja concepções distintas, parece ser inerente ao estudo da sociedade humana as suas formas

de habitar, viver, produzir o e no território, ao mesmo tempo em que se pensa como esse território produzido reflete as relações sociais e de poder numa determinada sociedade. Como coloca Lefebvre acerca da cidade, “a cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas” (Lefebvre, 2006a, ps.46-47).

Essa citação inicial nos traz alguns dos elementos imprescindíveis ao trabalharmos a noção de território: obra, obra humana, obra humana que se faz dadas as condições históricas vigentes. Em Lefebvre, o espaço enquanto meio social de produção e reprodução da vida, pode – e deve – ser lido através das complexas construções e relações econômicas, sociais, culturais, políticas, ambientais, religiosas, simbólicas, cotidianas, que se materializam no espaço, seja objetivamente, seja subjetivamente. O filósofo afirma que o espaço é produzido – e é produto – das práticas sociais, das representações do espaço e dos espaços de representação<sup>10</sup>, tudo num imbricamento de ações, intervenções, planos, debates, símbolos, redes, nós, etc.

Essa construção de Lefebvre em “A Produção do Espaço” (2006b) é feita em uma época em que geógrafos especialmente estão repensando seus objetos de estudo e análise, trazendo uma concepção mais dinâmica e íntegra de território para o centro dos debates, superando a falsa dicotomia entre um território “físico”, com suas bacias, relevos, clima, vegetação, e um território “humano”, com suas construções, redes e principalmente, como espaço delimitado onde incide o poder do Estado Nação<sup>11</sup>. Nesse sentido, como aponta Ana Fani Carlos (2011, p. 57), “espaço como conceito teórico e como realidade concreta” é o que se constrói.

Raffestin (1993), por exemplo, nos ensina que o espaço é livre, é aquilo que existe naturalmente, sem a interferência humana, anterior ao território, portanto. Em sua concepção, o espaço é o que nos foi “dado” pela natureza, e o

território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. (Raffestin, 1993, p.143)

O autor afirma que o território enquanto produção humana está carregado de trabalho humano, ou seja, as relações de poder, que organizam o trabalho e a própria sociedade,

10. Lefebvre vai apontar que o espaço está organizado para as relações de produção (trabalho) e reprodução (família) da vida, e que tal forma de organização enseja três dimensões ou processos dialeticamente interconectados: I. *A prática espacial*, que engloba tais relações e assegura a própria continuidade da sociedade naquele espaço. O uso do nosso corpo no dia a dia, seja no trabalho, seja nos deslocamentos diários, nas relações familiares, enfim, no cotidiano, gera o que ele chama de espaço percebido; II. *As representações do espaço*, estabelecidas pelo saber e pela ideologia, configuram-se como *espaço concebido*, ou seja, o espaço idealizado pelos urbanistas, arquitetos, pelo poder público e pela ciência, planejado através de planos, projetos e normas, além de ser representado por mapas e imagens cartográficas; III. *E o espaço das representações*, que são aqueles dotados de “simbolismos complexos” (Lefebvre, 2006b, p.36), onde a arte, o sagrado e o profano acontecem, nomeado pelo autor de *espaço vivido*.

11 “Do ponto de vista da Geografia, essa abordagem indica o deslocamento do enfoque – tido como tradicionalmente geográfico – da localização das atividades, dos grupos humanos, no espaço, para a análise do conteúdo das relações que os constituem enquanto tal, como movimento do processo de apropriação/produção/reprodução do espaço em seus conteúdos sociais.” (CARLOS, 2011, p.53)

se materializam no território. Assim, a produção do território é necessariamente marcada pelas possibilidades da época. As técnicas, o conhecimento e as ações que constroem os territórios podem ser lidas como indicadores do tempo e revelam também o jogo de poder estabelecido para suas criações, desenvolvimentos e visibilidade.

Como exemplo, não é possível pensar nas cidades globais de hoje sem uma boa rede de internet, que garanta conexão estável a todos, como também bons meios de transporte global e presença maciça do setor financeiro. O espaço globalizado do século XXI exige uma infraestrutura material – cabos, computadores, prédios, portos, navios, bancos – que se assenta num conhecimento dessa época – a criação dos computadores e da internet – trazendo novas formas de ação, como o próprio capitalismo financeiro e seus desdobramentos. A produção do espaço pode ser visualizada a partir do tempo que nele se insere, o mundo nesse sentido pode sempre ser lido na relação espaço-tempo.

A ação produtora, desta forma, se define na passagem incessante da temporalidade para a espacialidade, pois a produção pode ser entendida a partir da objetividade de fazer o produto, e para tal é necessário uma determinada ordem, uma intenção que se expressa tanto na matéria quanto na sincronicidade organizada para produzir o produto (Lefebvre, 2006b, p.65).

Toda essa produção é dada pela técnica, conceituada por Milton Santos (2009), como “um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço.” (SANTOS, 2009, p.29) A fusão entre técnica e natureza (objetos) é o meio geográfico, não há separação entre eles. O meio geográfico começou como meio natural (pré-técnico), que virou meio técnico, e que agora, século XXI, é meio técnico-científico-informacional. Para Santos (2009), “(...) o espaço é um misto, um híbrido, um composto de formas-conteúdo” (idem, p.42); “é a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas sociais” (ibidem, p.109).

Assim, para pensar o desenvolvimento territorial é preciso compreender o que é território, o meio técnico-científico-informacional, sua forma de produção e reprodução através das políticas de planejamento, das relações sociais de poder, dos usos cotidianos, dos deslocamentos, dos simbolismos, enfim, das técnicas que sobre ele incidem. Sem esquecer que esses elementos não apenas não incidem igualmente em todos os espaços, havendo produções bastante heterogêneas e hierárquicas, como também não são estáticos, o que será visto a seguir.

Para finalizar, é preciso pensar as territorialidades também, a maneira como cada indivíduo e grupo social cria suas relações com o território, construindo, a partir dessas relações, noções de identidade, pertencimento e afetos, que, evidentemente, vão reverberar nos usos, funções e controles sobre o próprio território, de maneira objetiva ou não. De fato, viver num dado território nos define muitas vezes como sujeito: nossa maneira de falar, de vestir, o que comemos, nossos hábitos, nossas preferências religiosas, de lazer, além das relações que construímos e a classe social a que pertencemos.

Raffestin (1993) procura construir o conceito de territorialidade a partir do diálogo com alguns autores. Inicialmente a conceitua como “um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do ‘vivido’ territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral” (Raffestin, 1993, p.158), sem esquecer que todas as relações são mediadas pelo poder, seja ou não estatal. Mais adiante ele continua:

Na tradição americana a territorialidade é definida como “um fenômeno de comportamento associado à organização do espaço em esferas de influência ou em territórios nitidamente diferenciados, considerados distintos e exclusivos, ao menos parcialmente, por seus ocupantes ou pelos que os definem”. Como diz o próprio Soja, o mais geográfico dos modelos é aquele das relações espaciais determinadas por inclusões ou exclusões. Parece-nos que o elemento essencial a reter é a relação com a alteridade. (Raffestin, 1993, p.159)

(...)

A territorialidade se inscreve no quadro da produção, da troca e do consumo das coisas. Conceber a territorialidade como uma simples ligação com o espaço seria fazer renascer um determinismo sem interesse. É sempre uma relação, mesmo que diferenciada, com os outros atores. (Raffestin, 1993, p. 161).

Em uma tentativa de diferenciar território, territorialidade e territorialização, Martins e Chagas (2021) propõem uma sistematização com elementos de análise, em que, a partir de três chaves de mediação – i) afeto; ii) poder/resistência; iii) segregação/contradição – a territorialidade se expressa através de: i) identificação dos atores sociais com o território; ii) controle simbólico do território por meio da identidade; iii) valores, aparências, comportamentos, classes, cores, gêneros dos atores como forma de controle e separação (Martins e Chagas, 2021, p.321).

Como visto, embora não seja simples, a territorialidade é um marco importante para pensar o desenvolvimento territorial, uma vez que se trata de intervenções públicas e privadas num território constituído de territorialidades, e não de mero espaço.

Por fim, vale trazer Paul Little (2004), que ao discorrer sobre grupos étnicos e seus modos de vida, coloca a territorialidade como categoria central, substituindo assim a questão de luta pela terra por uma luta pela territorialidade daquela população:

A renovação da teoria da territorialidade da antropologia tem como ponto de partida uma abordagem que considera a conduta territorial como parte integral de todos os grupos humanos. Defino a territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território” ou homeland (cf. Sack, 1986:19) (Little, 2004, p.253)



## ESPACIALIZANDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONFIGURAÇÕES SOCIOTERRITORIAIS

Nesta seção pensamos em trazer algumas categorias espaciais de análise já bastante consolidadas na literatura, apenas para evidenciá-las e poder correlacioná-las, a fim de auxiliar na construção teórica de uma ideia de desenvolvimento territorial sustentável. Abordada a noção de desenvolvimento sustentável e de território, é preciso pensar empiricamente, a partir dessas categorias: que tipo de território se planeja incidir/ atuar/levantar? Que conflitos e potencialidades ele tem? Como ele se (re) produz? Que forças/interesses atuam ali? Uma coisa é certa: não há configuração territorial igual a outra, daí a necessidade imperiosa de pensar o desenvolvimento a partir do território, e não o contrário. Outra questão fundamental é que se deve observar as escalas nas relações territoriais.

Podemos começar pela divisão centro-periferia. Simplificadamente, uma centralidade espacial é um lugar de atração de pessoas, investimentos, serviços, informações. A centralidade se configura a partir de uma série de possibilidades que são oferecidas numa relação com outros territórios, periféricos em relação a ela. O centro concentra atividades (oferece empregos, serviços, comércio, lazer, integração territorial) e através delas estabelece funções para si e para as periferias, conformando uma rede urbana, numa relação dialética e hierárquica.

É possível pensar, utilizando escalas: países centrais e países periféricos; regiões centrais e regiões periféricas; cidades centrais e cidades periféricas; bairros centrais e bairros periféricos. De toda forma, para cada dimensão desta, nos é totalmente possível caracterizar um conjunto de situações, serviços e relações próprias.

Tomemos como exemplo a concepção de cidades centrais e cidade periféricas compondo uma região metropolitana. Segundo Marcelo Lopes de Souza (2011), a metrópole se difere da aglomeração urbana porque nela há um município polo, um núcleo metropolitano, ao passo que as aglomerações são formadas por cidades pequenas ou médias. Desta maneira, a ideia de metrópole tem ainda como referência o predomínio de uma cidade sobre outras, em uma relação desigual, em que *a região metropolitana se confunde com a metrópole*, ou seja, a reunião de diversos municípios é compreendida como uma única cidade, o que acaba por gerar desigualdades espaciais, sociais, ambientais e econômicas entre elas, já que são os ideais e bens produzidos na metrópole que serão consumidos por todos os outros municípios.

Portanto, a metrópole é apresentada como a cidade principal dentro de um conjunto de cidades contínuas no tecido urbano, que estabelecem entre si uma relação de dependência, especialmente no que se refere às questões de oferta de emprego, mão-de-obra e moradia. A continuidade do tecido urbano, associada à distribuição desigual no território metropolitano desses três elementos, geram uma circulação diária e intermitente

de pessoas, riquezas e energias. Contudo, nem a ocupação nem a circulação se fazem de maneira equânime, tampouco a relação que a cidade central estabelece com as outras – periféricas. A hierarquia entre esses espaços é uma das principais características definidoras da relação entre eles.

Assim, sustentamos a ideia de que metrópole é uma grande cidade que coloniza, qualitativamente, outros territórios a sua volta, dependentes dessa cidade principal, formando a denominada região metropolitana. Lefebvre já coloca isso: “O espaço dominante, o dos centros de riqueza e de poder, se esforça para moldar os espaços dominados, os das periferias. Ele reduz a si, por uma ação frequentemente violenta, os obstáculos e resistências” (Lefebvre, 2006b, p.48). E Rosa Robira aprofunda:

É qualificado como área ou região metropolitana aquele território mais ou menos urbanizado que fica em torno de uma grande cidade e depende dela. Avaliando-se qualitativamente, pode-se considerar que se trata de um território colonizado por uma grande cidade; está explora seu ouro e sua prata, ou seja, seus recursos – água, solo, trabalho...-, impõe-lhe seu modo de organização e em troca recebe bijuterias, ou seja, aqueles equipamentos ou infraestruturas que a grande cidade expulsa: indústrias mais ou menos incômodas ou poluidoras, urbanização marginal ou secundária, aeroportos, rodovias, presídios, aterros sanitários, plantas de tratamento... (Robira, 2012, p.13)

Então, se temos, de um lado, um núcleo metropolitano que “explora o ouro”, de outro temos as cidades periféricas como aquelas que são “exploradas” e recebem “bijuterias”. Assim, o reverso da metrópole é a periferia, o espaço da “sobra”, onde não há interesse do capital imobiliário nem investimentos do setor público, numa relação dialética que tem como consequência óbvia a não valorização da terra e o local perfeito de moradia dos pobres e da concentração de empreendimentos indesejáveis, reforçando injustiças ambientais e segregação socioespacial.

Cibele Rizek (2013), ao analisar as periferias brasileiras nas duas metrópoles globais, apresenta uma periferia cujo território é hierarquicamente recriado e fragmentado, tanto por certa militarização como por um conjunto de atores sociais que estabelecem uma forma moral de gerir a pobreza.

São Paulo e Rio de Janeiro em suas favelas e territórios marcados pelo que se convencionou chamar – tanto na linguagem acadêmica quanto no crivo das categorias nativas – periferias testemunham novas tessituras: a presença do tráfico e de seus patrões ou donos, bem como dos mercados de proteção e dos acordos com as forças repressivas, a nova legitimidade construída em torno da presença dessas forças repressivas que constroem modos mais ou menos eloquentes de militarização do espaço e da gestão urbanas, as igrejas pentecostais e neopentecostais e suas teologias da prosperidade revestidas de empreendedorismo, os programas de redução da pobreza ou da sua transformação em demanda ou em fragmentos identificados como públicos-alvo face a uma oferta composta por ONGs, estado, programas sociais e culturais de todos os tipos e, finalmente, borramentos, transbordamentos que fracionam as fronteiras entre cada uma

Essa gama de novos atores e esses novos modelos de gestão do espaço, vão colocar a própria categoria *periferia* em disputa, segundo a autora. O que deve ser ressaltado é que essa realidade não coloca mais tais periferias tão distantes do centro, não as diferencia e separa da realidade urbana, pelo contrário, parece haver certa união do que antes era oposição. Portanto, em olhar morfológico, a periferia pode ainda distar quilômetros do centro, mas em termos socioculturais, parece estar cada vez mais integrada à centralidade urbana.

Em que pese tais considerações, não é possível esquecer, entretanto, que o espraiamento da população pelo tecido urbano gerou periferias e periferias, ou seja, embora estejamos trabalhando com a periferia como algo em oposição ao centro, é possível perceber que as periferias entre si não são iguais, tampouco têm as mesmas funções dentro do contexto metropolitano a que pertencem. Da mesma forma, uma periferia pode ser centralidade, a depender da escala.

Observando o sentido de espraiamento da população, somado a uma lógica de reprodução do capital no espaço que atinge seu auge na globalização, é preciso observar um novo processo de metropolização, apontado por Sandra Lencioni como “um processo socioespacial que metamorfoseia o território” (Lencioni, 2013, p.17). A autora coloca que na crise atual do capitalismo, a metropolização é imanente à globalização e atua homogeneizando o espaço, intensificando sua fragmentação e alterando a hierarquização entre os lugares (idem, p.30). Ana Fani Carlos vai no mesmo sentido:

(...) momento diferenciado do processo de acumulação em função de suas exigências, o que se explicita pelo desenvolvimento/extensão do tecido urbano que, a partir do centro, desenvolve-se até a periferia com conteúdos diferenciados em seu processo de extensão. Tal fato redefine as formas e os conteúdos da periferia. (Carlos, 2013, p.38/9).

Portanto, o rearranjo produtivo do capital tem imposto aos territórios “reconfigurações”, “renovações” e “requalificações” que esticam o tecido urbano, alargando suas fronteiras e inserindo novos municípios e cidades na rede metropolitana, alterando a forma, a estrutura e a natureza daquele. Nesse sentido, o periurbano e o rural também se refazem.

Historicamente a diferença entre urbano e rural se dava em função, sobretudo, das atividades econômicas desenvolvidas em cada espaço. No século XXI, essas atividades se imbricam nos espaços, como aponta Ruy Moreira ao observar a realidade do campo pós revolução verde:

(...) a agricultura e a indústria fundem-se na estrutura única do complexo agroindustrial, uma estrutura de produção e trabalho em que os setores da agricultura, da indústria, do serviço e da pesquisa tecnológica eliminam as separações setoriais (em setores primário, secundário, terciário e quaternário) e espaciais (em cidade e campo; e cidade e região) e introduzem um modo de organização espacial sem as separações que segmentam territorialmente

Assim, o campo se modifica: de um rural entendido como atrasado, “caipira”, passamos a uma realidade que compreende a agroindústria, o agronegócio com seus latifúndios de monocultura, os agricultores familiares e os trabalhadores rurais. Além destes, a crise ambiental rearticula o campo como espaço de uma vida mais tranquila, “natural”, com seu ritmo mais lento e sua paisagem mais serena e agradável, atraindo sobretudo o setor de serviços, diversificando a própria ocupação dos trabalhadores rurais. Desta forma, vem ocorrendo uma resignificação também do meio rural: de lugar do atraso para lugar do descanso, do lazer. Esse conjunto de modificações no campo brasileiro (e em outros lugares do mundo), geraram o que Graziano da Silva denominou de “novo rural”:

O “novo rural”, como o temos denominado, compõe-se basicamente de quatro grandes subconjuntos, a saber:

- a) Uma agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias, que vem sendo chamada de o *agribusiness* brasileiro;
- b) Um conjunto de atividades de subsistência que gira em torno da agricultura rudimentar e da criação de pequenos animais, que visa primordialmente manter relativa superpopulação no meio rural e um exército de trabalhadores rurais sem terra, sem emprego fixo, sem qualificação, os “sem-sem” como já os chamamos em outras oportunidades, que foram excluídos pelo mesmo processo de modernização que gerou o nosso *agribusiness*;
- c) Um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; e
- d) Um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercados. (Graziano da Silva, 2002, apresentação, p. ix)

Assim, metropolização, centralidades, periféricas, campo, cidade são formas de ler o território a partir de certas características brevemente apontadas aqui, com o intuito de auxiliar na articulação de políticas territoriais.

## **EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A concepção de desenvolvimento sustentável, oriunda da vertente ambiental da crise societária que vivemos, nasce como questionadora de valores promovidos pelo capitalismo e, uma vez apropriada, passa a ser tratada como a nova ideologia do sistema.

Propugnando de forma imprecisa um novo modelo de desenvolvimento para toda a humanidade, a proposta do relatório Brundtland, embora eurocêntrica, ou por isso mesmo, acaba se difundindo e trazendo diversas críticas, ainda muito atuais, mas também a construção de políticas, instituições e metas a serem alcançadas. No centro dessa institucionalidade estão os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030, eixos norteadores de políticas, ações e propostas internacionais e nacionais

para outro mundo, em que a pobreza, a fome e as diversas desigualdades atuais sejam superadas.

Tais concepções e ideias, ao serem aplicadas, configuram a necessidade de compreensão dos territórios que incidirão, uma vez que não é possível comparar Los Angeles a Melbourne, São Paulo a Delhi, o campo francês ao campo brasileiro. Cada território tem suas especificidades, suas formas de produção e reprodução do trabalho, da sociabilidade e da vida. Embora o capitalismo se projete no território de forma global, produzindo a mercantilização e a metropolização das cidades, as periferias, o meio rural, os centros de região, as pequenas e médias cidades apresentam natureza e características próprias. Da mesma forma, ali se encontram diversas territorialidades, que usufruem dos territórios de formas muito distintas.

Assim, para pensar em desenvolvimento territorial sustentável, parece-nos essencial levar em consideração os elementos aqui apresentados, necessários, mas não suficientes. Sabemos que é preciso pensar os corpos no território – corpos negros, femininos, gays, deficientes, refugiados – que se confrontam cotidianamente com uma construção territorial muitas vezes hostil.

De toda forma, a proposta não é esgotar a questão, o que seria impossível, uma vez que a produção do espaço e da subjetividade humana está em constante transformação, gerando novas ideias, conceitos, concepções, técnicas, territórios e materialidades. A questão é ampla e exige alinhamento entre teoria e prática, ideologia e empiria. Aqui esboçamos alguns pontos que consideramos essenciais para o fim de auxiliar nossos discentes, leitores e leitoras, a pensar sobre como projetar, planejar e executar uma política territorial de desenvolvimento sustentável, esperando contribuir na construção de outro mundo.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Sustentabilidade e Território nas Ciências Sociais. **VII Encontro Nacional da ANPUR. Anais.** 1997. ps. 1909-1934.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados.** vol.24 nº.68 São Paulo, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A.F.A.; SOUZA, M.L.; SPOSITO, M.E.B. (orgs.) **A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Dinâmica urbana e metropolização: desvendando os processos espaciais. In: FERREIRA et all (Orgs.). **Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais.** Rio de Janeiro: Consequência, 2013, v. 1.

COUTINHO, Ronaldo. Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo e ROCCO, Rogério (orgs.) **O Direito Ambiental das Cidades.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOUGUET, Jean-Jacques. A erradicação da pobreza no mundo: do mito à realidade. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virginia Prado (orgs). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros editores, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. 2 ed. rev. 1 reimp. Campinas, SP: Unicamp, IE, 2002.

HERCULANO, Selene. **Políticas ambientais: o ambiente é você... e você... somos nós**. Niterói: Editora da UFF, 2013.

HERCULANO, Selene. Do desenvolvimento (in)sustentável à sociedade feliz. **Ecologia, Ciência e Política**. Mirian Goldenberg (coord.). Rio de Janeiro: Editora Revan, 1992, pp. 9 – 48.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); SECRETARIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em 13 out 21.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2006a.

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

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. In: FERREIRA et all (Orgs.). **Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, v. 1.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico/2002-2003**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

MARTINS, Mateus Pires; CHAGAS, Priscilla Borgonhoni. Território, territorialização e territorialidade: proposta de avanço de chaves teóricas para a análise da(s) dinâmica(s) das cidades. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.17, n.2, p.314-325, mai/ago 2021. Taubaté, SP, Brasil.

MOREIRA, Rui. **A formação espacial brasileira: uma contribuição crítica à geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

OLIVEIRA, Leandro Dias. **Geopolítica Ambiental: a construção ideológica do desenvolvimento sustentável (1945-1992)**. Rio de Janeiro: Autografia, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Direitos sobre o Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acesso em 13 out 21.

PORTO-GONÇALVES Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2014.

RIZEK, Cibele. Pensar a periferia é desdobrar alguns aspectos da cidade do presente. Em: CALHEIROS, A. *et al.* (orgs.) **Marxismo e Produção Simbólica: periferia e periferias**. São Paulo: Nankin, 2013.pp. 9-21.

ROBIRA, Rosa Tello. Áreas Metropolitanas: espaços colonizados. Em: CARLOS, A. F. A. e CARRERAS, C. (orgs). **Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole**. 2.ed. 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2012. pp.9-20.

RUA, João. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. **Campo-Território**: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.

SACHS, Wolfgang. Anatomia Política do Desenvolvimento Sustentável. In: **Democracia Viva**, n.1, nov 1997, p.12-23.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4 ed. 5 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.



# CAPÍTULO 2

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

Data de aceite: 02/05/2022

### **Jover Mendes de Oliveira Negrão**

Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas com formação em Administração Pública pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Bacharel em Administração Pública

### **Lamounier Erthal Villela**

Economista, Mestre em Planejamento Energético, Doutor em Economia Aplicada, Pós-doutor em Administração Pública. Professor Associado do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - DECE/ICSA/UFRRJ, do PPGCTIA/UFRRJ e PPGDT/UFRRJ. Coordenador do PEPEDT/UFRRJ e do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande - Colegiado BIG

### **Daniel Neto Francisco**

Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA), área de concentração em Políticas Públicas Comparadas, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas/UFRRJ. Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda

### **Patrick Gomes de Oliveira**

Graduando do curso de Ciências Econômicas do ICSA/UFRRJ

## 1 | INTRODUÇÃO

Os processos de desenvolvimento sustentável nos dias atuais demandam cada vez mais as ações em conjunto das esferas de poder. Assim, para que esse processo possa convergir numa sinergia, as instituições públicas, a inserção do mercado e uma atuação organizada da sociedade civil precisam estar alinhadas a um interesse comum. Nesse caso, mesmo onde as localidades se distanciam das ações mais específicas das políticas públicas federais de desenvolvimento territorial, é possível que dentro desse contexto os territórios possam se desenvolver. E ainda que percebendo um distanciamento da realidade, a abertura à participação cidadã e modelos colaborativos de gestão permitiram, em teoria, que as ações públicas não partissem mais de cima para baixo, ou seja, permitiu que uma determinada localidade se desenvolvesse de forma mais descentralizada e assim obter crescimento e melhoria na qualidade de vida da população. A perspectiva do desenvolvimento sustentável considerando uma atuação da sociedade civil, articulada à uma gestão social junto a um mercado visando não só crescimento econômico, mas também na qualidade de vida, altera toda a dinâmica do progresso que tem ocorrido até os dias atuais.

Nesse contexto surgem os Arranjos Produtivos Locais, que segundo Villela et al

Artigo apresentado no XVIII ENANPUR

(2013), são aglomerações empresariais que têm uma forte atuação da sociedade civil, permitindo que surjam novas estruturas de organização e até instituições que juntas podem atuar no desenvolvimento territorial local. Esse entendimento nos permite analisar numa determinada localidade, então, como a sociedade civil através da participação social, as intuições através das dinâmicas dos atores políticos e as organizações produtivas através de suas associações, cooperativas, entre outros, estão se articulando para promover o desenvolvimento tendo em vista que essa atuação sinérgica é fundamental para o presente estudo.

Após o exposto, cabe apresentar o objetivo principal do artigo, que se consiste em analisar as experiências ocorridas no ano de 2015 com o Pró-Integração, pela Capes, sendo a coordenação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal do Tocantins (UFT) nas localidades de Los Lagos, no Chile, Imbabura, no Equador, e experiências elaboradas pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT) onde estão situados municípios que compõem o território da Baía da Ilha Grande (BIG) tendo em vista entender como se dá esse processo de desenvolvimento endógeno e assim incitar uma reflexão de como as localidades podem se desenvolver utilizando meios, formas e instrumentos viáveis para serem implementados. Percebendo que quanto maior for a participação social dentro dos processos de desenvolvimento local, maior é a capacidade de inclusão cidadã nos processos de desenvolvimento local. É importante ressaltar que focaremos na produção de mel, em Los Lagos; na produção têxtil, em Imbabura; e na agricultura familiar e turismo, na BIG. Isso pelo fato do objeto de estudo fomentar a reflexão sobre o desenvolvimento territorial sustentável. Não significa que nos territórios estudados não se possa identificar outras cadeias produtivas, porém, podem acabar sendo contraditórias ao nosso estudo, principalmente ao analisarmos o território da Baía da Ilha Grande.

Sendo assim, o estudo inicialmente, após a introdução, avança para os aspectos teóricos que estão fundamentados no conceito de gestão e controle social, redes e APL e sustentabilidade. Depois vem a parte metodológica que se utiliza de indicadores e critérios de análises para propor o estudo comparativo entre as regiões. Para depois entrarmos na análise dos resultados, entendendo como funciona a dinâmica do desenvolvimento territorial sustentável nessas localidades. Por fim, trazer o resultado da análise comparativa nas considerações finais.

## **2 | ASPECTOS TEÓRICOS**

### **2.1 Gestão e Controle Social**

Após a década de 90, época em que o Brasil passou pelo período de redemocratização

com a Constituição Cidadã, as formas e meios da sociedade civil participar das decisões públicas se ampliaram. Houve uma descentralização da administração pública e a participação social ficou em evidência no cenário político brasileiro. Nesse contexto, o conceito de gestão social reforça a ideia de uma gestão mais participativa, que objetiva reduzir a pobreza e ainda possibilita políticas mais voltadas à sociedade.

Se para Bordenave (1994), a participação é tida como uma necessidade humana, pois em algum momento todos irão querer participar, sejam em sua família, bairro, política ou trabalho, é preciso que haja tanto uma gestão que assegure a participação, como também em que possam ser discutidas as demandas e os interesses em comum. Nesse caso temos a gestão social.

A gestão social promove uma ação dialógica, orientada ao interesse bem compreendido, como denota Cançado, Pereira e Tenório (2013). Sob tal prisma a dinâmica dos agentes territoriais está diretamente ligada à promoção de espaços deliberativos hierárquicos, descentralizados e capazes de convergir em espaços de igualdade participativa e com simetrias de informações. Como observa Fischer (2011) a composição destes espaços territoriais é complexa e envolve uma ampla gama de desafios. E acabam por exigir a ampla convergência de diferentes profissionais e setores sociais (redes sociotécnicas, poderes públicos, organizações e movimentos sociais, representantes de empresas locais, entre outros).

Tal convergência deve ser plural e promover as instituições do território a um modelo de gestão baseado na governança local, e, na promoção dos instrumentos de controle social. Siraque (2009) define o controle social como a capacidade de ações da sociedade civil depois dos atos da administração pública já terem sido efetuados. Entretanto, o controle social em seu aspecto mais amplo, deve ser capaz de dar autonomia à sociedade civil. Para que esta execute ações de controle dos atos públicos não apenas no processo de avaliação das políticas públicas, mas, também, nas etapas e espaços de discussão e formulação da agenda pública.

Dessa forma, a participação social ganha notória relevância, pois tem o objetivo de estabelecer uma intervenção, seja ela individual ou coletiva, fundamentadas em rede de interação entre as pessoas, grupos e instituições com o Estado. A participação social parte de uma atuação ativa, onde o protagonismo das ações fica responsável pela sociedade civil organizada que busca por mudanças, direitos e cidadania (Milani, 2008).

## **2.2 Redes e APL**

No panorama das configurações de redes produtivas, notabilizam-se os aglomerados sociais como os Arranjos Produtivos Locais (APLs), que servem de mecanismo à organização territorial no âmbito da produção local. Esses arranjos são formados por redes conectadas que, além de integrar parte da sociedade local, contribuem para o desenvolvimento do território.

Castels (2007, p.119) considera como rede “toda a produtividade gerada e sua concorrência sendo feita em escala global de interação entre redes empresariais.” Ainda na visão do autor, as redes podem ser consideradas ilimitadas, integrando novos participantes, desde que interajam dentro da própria rede e estabeleçam a mesma forma de comunicação.

Já Malmegrin (2011, p. 16), considera que “as redes podem ser entendidas como conjunto de entes, no caso das organizações, com objetivos semelhantes e que atuam de forma integrada.” As redes, então, fazem parte das relações humanas e também do possível surgimento de arranjos produtivos que buscam interesse em comum.

Nesse contexto, os Arranjos Produtivos Locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. (Lastres, 2004, p. 13).

Estudar os Arranjos Produtivos Locais, ou seja, as aglomerações empresariais especializadas pela ótica da participação dos atores locais, abre um espectro de lógicas subjacentes como a construção de redes de relacionamentos, de novas estruturas organizacionais e institucionais, de questões sobre o desenvolvimento local e territorial. (Vilella et al., 2018, p. 101).

Dessa maneira, os atores locais se unem e criam coligações a fim de intensificar os aparatos produtivos fortalecendo sua inteligência coletiva e suas redes sociais produtivas. Essas redes entram na lógica estratégica/capitalista de produção dentro do território (em todas as suas dimensões) e alteram as formas de organização e produção no global e no local.

Segundo Levy (1998, p.28), inteligência coletiva é uma inteligência distribuída por toda parte, incessantemente valorizada, coordenada em tempo real, que resulta em uma mobilização efetiva das competências.” Ainda na visão do autor, a inteligência coletiva busca uma valorização técnica das capacidades individuais, além de uma valorização econômica e jurídica.

As redes estabelecidas em um APL, são teias de relacionamentos; logo, compete à governança fortalecer essas teias e estabelecer a capacidade de discutir os problemas locais e soluções que visem o bem comum, e não apenas a de um dos poderes, como é a lógica estabelecida no planejamento estratégico, que soluciona o problema do mais competitivo em detrimento dos demais atores. (Villela, 2018).

Dessa forma, o processo de planejamento e gestão da política de desenvolvimento territorial preconiza o local e requer um caráter deliberativo, para que seja possível a organização no tecido social do território. Os arranjos produtivos locais se definem através de conceitos como: aglomerações, territórios, atividade econômica e agentes econômicos.

## **2.3 Sustentabilidade**

Devido ao conceito de sustentabilidade possuir uma gama de significados, o presente estudo propõe uma análise a partir da visão de Boff (2017), que diz:

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas,

informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando a sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução. (BOFF, 2017, p.107).

Assim, as escolhas feitas em termos de política de desenvolvimento colocam em jogo o bem-estar não apenas dos indivíduos que estão inseridos dentro dos territórios, mas também de toda uma geração futura. A atitude das gerações presentes em termos de consumo, acumulação de capital (e em particular do capital humano e social) afeta diretamente o bem-estar das futuras gerações. Existe então um problema de equidade intergeracional. De fato, se as necessidades das gerações presentes são conhecidas, as das gerações futuras não são, e a necessidade de definir as regras para uma partilha justa do bem-estar é essencial. (FAUCHEUX, 1995).

Nesse sentido, pensar o desenvolvimento sustentável é considerar, segundo Sachs (2008) cinco pilares, que são: o social, o ambiental, o territorial, o econômico e o político. Ainda na visão do autor, o pilar social aparece com o intuito de possibilitar menos desigualdade dentro dos territórios; ao passo que o pilar ambiental visa corrigir o uso desregrado dos recursos naturais do passado; o pilar territorial está relacionado a distribuição das populações e atividades dentro dos territórios; o econômico atua na viabilidade das atividades produtivas dentro do território possibilitando também uma melhor qualidade de vida da população local; e por fim temos o pilar político que considera a governança democrática como um instrumento necessário do desenvolvimento sustentável.

Ao considerar todos os pilares ou dimensões do desenvolvimento sustentável, Sachs (2008) acredita que este modelo vai atuar primeiramente no gerenciamento das crises que visam um crescimento na mobilização dos recursos internos, ou seja, vai estimular as iniciativas locais num processo de desenvolvimento que seja ecologicamente correto, socialmente justo e economicamente viável. Além de possibilitar a inclusão de todos pilares no processo de desenvolvimento territorial sustentável.

A Tabela 1 a seguir foi ancorada e construída com base nos conceitos discutidos acima. Sendo assim, utiliza-se como critério de análise o aspecto da Gestão e Controle Social; Redes e APL e Sustentabilidade.

<b>Critério 1: Gestão - Controle Social</b>	Formas de Participação em Políticas Públicas
	Estruturas Institucionais de Controle Social
	Movimentos Sociais
	Órgãos de Controle do Estado
	Autonomia
	Acesso à Informação
	Diálogo/Processo de Discussão
	Bem comum
	Igualdade Participativa
	Pluralismo
<b>Critério 2: Redes e APL</b>	Saber Fazer Local/Competências
	Aglomeração
	Inovação
	Inteligência Coletiva
	Redes Conectadas
	Redes Sociais Produtivas
	Agentes Econômicos, Políticos e Sociais
	Coesão Social
	Coesão Territorial
<b>Critério 3: Sustentabilidade</b>	Inclusão Econômica
	Inclusão Social
	Inclusão Ambiental
	Inclusão Institucional
	Inclusão Tecnológica
	Inclusão Política

Tabela 1 - Critério de Análises  
FONTE: Elaboração própria dos autores

### 3 | METODOLOGIA

O estudo tem como objetivo descrever as experiências aplicadas no projeto Pró-Integração, pela CAPES, onde foram feitas missões pela América Latina com o objetivo de identificar o processo de desenvolvimento territorial tendo como recorte as localidades do Equador, Chile e comparar com a experiência ocorrida no Brasil através dos territórios da Baía da Ilha Grande (BIG).

Pretende-se utilizar o estudo de caso múltiplos, que segundo Yin (2001), consiste na ideia de obter diversas informações em lugares diferentes, mas pela ótica de um mesmo fenômeno, que nesse caso é o processo de desenvolvimento territorial sustentável. O estudo, então, irá utilizar o mesmo critério de análise, porém, como dito, em territórios distintos. E assim obter informações e resultados numa escala global, que podem ser informações tiradas através de entrevista, exploração documental, visita à campo, entre outras formas que facilitam a análise do objeto de estudo. Em nosso caso, o objetivo é descrever as missões que ocorreram na província de Los Lagos, na província de Imbabura, e também a experiência que ocorreu dentro do BIG. Após isso obter uma análise comparativa entre essas experiências a fim de entender como diferentes estruturas socioeconômicas podem influenciar no processo de desenvolvimento territorial sustentável nessas diferentes localidades mencionadas.

A critério de organização, a parte metodológica está estruturada da seguinte forma: Primeiro foi realizada uma pesquisa documental com os relatórios do projeto Pró-Integração com o objetivo de explorar as experiências ocorridas na província de Los Lagos e Imbabura. Nessas experiências contou-se com professores da FGV, UFT e UFRRJ, que inclusive está presente como coautor do artigo e também de documentos e participação no Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande. A proposta foi analisar como se deu o processo de desenvolvimento dentro dos territórios, considerando os critérios de análise na Tabela 1.

A segunda etapa foi elaborada a partir dos conceitos teóricos, os critérios de análise elaborados para permitir a construção de estudos de casos múltiplos. Nesse sentido, os conceitos de gestão e controle social, de redes e APL e de sustentabilidade foram desdobrados e considerados como critério de análise.

A terceira etapa foi a obtenção de resultados a partir de análise documental e participativa obtidos pela diretiva dos critérios analíticos.

## **4 | ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O resultado desta análise consiste em identificar dentro dos territórios estudados todos os critérios propostos no referencial teórico e metodologia. O primeiro caso analisado é o de Los Lagos, no Chile, seguido pelo território de Imbabura, no Equador e, por fim, o território da Baía da Ilha Grande, no Rio de Janeiro, Brasil.

### **4.1 Los Lagos**

O projeto FIC – apícola contribui para o processo de desenvolvimento endógeno da região e sociedade de Los Lagos, e é efetivado como processo de “participação em políticas públicas” para um estímulo ao desenvolvimento social, territorial e também estimular uma competitividade no mercado. O conjunto produtivo, realizado através de aglomerações de produtores de mel, carrega em si, elementos socioeconômicos que



fomentam o desenvolvimento social. Em parceria com o Governo Regional de Los Lagos e com as Universidades, a transformação deste projeto resulta numa possibilidade de “controle social”, trazendo um envolvimento na tomada de decisão de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Entretanto, o projeto FIC - Apícola se efetua no fomento à competitividade no mercado.

A teia produtiva conta com organizações comunitárias para que seja possível uma “autonomia” social, ampliando as relações de produção e fortalecendo os laços criados, onde os atores sociais possam operar e realizar, efetivamente, seus conhecimentos produtivos locais. A organização produtiva e politicamente inclusiva constitui uma identidade territorial e social, identificada como cidadão participativo de atores da sociedade civil de Los Lagos. O projeto propõe, entre outros objetivos, gerar condições para a participação no direcionamento e controle das atividades e resultados sociais.

A sociedade civil atua junto ao Estado, assim garantindo um “pluralismo” e espaço para “diálogos”, o que amplia as “redes de informação e acessibilidade” à própria sociedade civil. Plural no âmbito deliberativo, pois o Estado e a sociedade civil participam em conjunto na produção apícola. A dificuldade dialógica no processo é a crise de confiança da sociedade civil, o que desloca as relações intermediárias entre o governo e as pessoas. Uma vez participativa, a sociedade criou laços e vínculos sociais que foram de suma importância para a coesão das formas aglomeradas na produção do mel.

Essas formas configuram o espaço local na realização de suas competências. A participação se encarna nos diferentes assuntos da sociedade civil, e na educação cívica, ela foi a chave para a existência de um compromisso individual e de que, juntos, objetivos que são realizados em torno do bem comum são alcançados. Aqui, o “bem comum” se traduz como identificação geográfica, no sentido receptivo do conceito. Em relação à “transparência”, na região de Los Lagos, se ressalta como um valor ético por parte dos indivíduos, o que vem a ser o mais próximo que a cidadania necessita através, por exemplo, das responsabilidades de contas públicas na esfera do vínculo entre o Estado e a cidadania. Tais características ampliam e realizam o “acesso à informação”, que é um dos pilares para que o Estado e a sociedade civil exerçam seu papel na democracia dentro de um território.

O “saber-fazer” local, o conhecimento prático passado no território, é realizado a partir dos fortes laços sociais que foram construídos na produção de mel (o modo do qual é produzido, o cuidado necessário, as técnicas que devem ser incorporadas). Observaram-se nesta localidade tecnologias utilizadas no desenvolvimento da produção apícola, nas inovações materiais e nos processos produtivos. Essas experiências de desenvolvimento acontecem em laboratórios de pesquisas na Universidade de Los Lagos. As ligações desenvolvidas são mais um método de mediação entre a sociedade civil, os produtores organizados e o Estado (através da Universidade). A união das ligações trouxe para Los Lagos melhorias na segurança, crescimento e inovação no setor produtivo, o que é refletido na capacidade de incluir, socialmente, as tecnologias desenvolvidas pelos laboratórios de

pesquisas na Universidade de Los Lagos.

O uso de tecnologias no setor apícola, levou a Los Lagos benefícios nos processos de produção e nos produtos finais. Em conjunto com as redes produtivas de mel, a Universidade de Los Lagos desenvolveu muitas tecnologias para o setor apícola, como os professores Emir Valencia e Sergio Gonzalez, que estão desenvolvendo novos produtos para valorizar a cadeia produtiva do mel e seus produtos finais, sendo eles o mel em pó, o mel orgânico, o verniz de própolis, o mel pasteurizado, a própolis e o pólen. O desenvolvimento de tecnologias produtivas do mel leva a um estímulo de tecnologias que, na medida em que são operadas, podem ser aplicadas em outras áreas produtivas.

Em Los Lagos, a produção de mel realizada a partir do resultado da estruturação de um saber-fazer, evidencia um incremento ao desenvolvimento social e territorial, aprimorando suas técnicas produtivas e estabelecendo coesão entre a sociedade civil e o Estado. O incentivo às tecnologias de produção de mel elucida o quão bem constituídas são as teias produtivas do tecido social. Os processos e etapas da produção de mel são bem definidos dentro do sistema, pois operam num determinado saber-fazer. É criada uma diversidade de produtos oriundos do mel, o que representa uma diversidade de conhecimentos dentro de uma mesma localidade e de um processo produtivo. Conhecimentos que, além de não se perderem, progridem e se acumulam ao longo do tempo, o que transforma esse conhecimento numa parte técnica do sistema de produção. Essa “inteligência coletiva” se mostrou coesa e bem arranjada, uma vez que, o conhecimento é difundido através dos laços sociais conectados, ampliando a diversidade dos produtos oriundos do mel.

Uma estrutura produtiva necessita de “redes conectadas”, que impulsionam o desenvolvimento e a coesão da própria estrutura. Em Los Lagos, os artesãos e os produtores de mel conservam suas redes de relacionamentos, de produção, sociais, etc. para fortalecer seus modelos de produção. É observado também, em Los Lagos, a presença de “coesão territorial” entrelaçado à produção de mel, o que reforça a importância da conectividade entre os produtores e o espaço onde estão inseridos, pois a sociedade civil precisa se sentir incluída no local, ou seja, é importante que a população exerça sua territorialidade para assim se sentir parte do espaço que ocupa.

O projeto da FIC - Apícola, denominado: “Innovación para el Desarrollo del Emprendimiento en Personas con Discapacidad de la Región de Los Lagos” leva oportunidades de desenvolvimento pessoal e social, fazendo que os artesãos deficientes sejam valorizados e tenham seus trabalhos reconhecidos e fomentando a “coesão social”, um fator representativo no desenvolvimento local que, na região de Los Lagos, se mostrou enfraquecida. As organizações comunitárias auxiliam na manutenção da coesão social, à maneira que se exerce a autonomia. O interesse chega ao Governo Regional, pois a geração de emprego é importante tanto para o desenvolvimento como para o crescimento econômico. A participação dos “agentes econômicos, sociais e políticos” na Malha Sócio-Produtora (forma abstrata do modo de produção acrescido do tecido social) transfigura o

caráter mercadológico em um caráter mais social, articulador e democrático.

Los Lagos possui, ainda, capacidade de integração política e social dos atores envolvidos, através dos “Arranjos Produtivos Locais”, o que mantém a união entre a sociedade civil e o território.

A região possui um alto valor agregado ao seu mel porque a apicultura tem forte influência no setor produtivo, o que se traduz num processo de inclusão econômica e valorização de seu produto. O mel é consumido na própria região ou vendido para outras, que faz com que se conectem à produção local, o consumidor e o participante da sociedade civil. O interesse econômico se mostrou eficaz porque, no que tange a inclusão social, ele efetua a geração de emprego e renda. Ainda no âmbito da inclusão social, o projeto FIC valoriza e integra, na produção manual, artesãos com deficiências. Tal medida acaba por promover as diversidades no setor produtivo e social, além de dar autonomia individual aos artesãos, o que sustenta e fortalece os laços sociais, produtivos e locais do projeto FIC, levando à uma inclusão política no que alcança a identificação do indivíduo como ator da sociedade civil. Quando um cidadão se identifica como parte daquele local, o processo de participação dentro do território tende a aumentar, assim, propiciando uma elevação nos critérios de controle social.

Em relação à inclusão institucional, embora a Universidade de Los Lagos pesquise inovações e técnicas ao projeto FIC para um melhor desenvolvimento produtivo, é o próprio projeto que financia os equipamentos, o que demonstra fraca inclusão do Estado no custeamento desses equipamentos. Quanto à inclusão tecnológica, a expansão de novas tecnologias produtivas tem sido efetiva, devido às pesquisas e inovações, assim, ampliando a possibilidade de novos produtos oriundos do mel serem introduzidos no mercado. O desenvolvimento e incremento de variedades oriundas da produção de mel (mel em pó, o mel orgânico, o verniz de própolis, o mel pasteurizado, a própolis e o pólen) integra os produtores do projeto à competitividade de mercado, enquanto amplia o consumo de mel aos atores da sociedade civil. O mel orgânico, por sua vez, possui uma característica indispensável ao âmbito da sustentabilidade, que é a produção orgânica. Produtos naturais, oriundos do cultivo puro do mel são a base para a construção de um arranjo produtivo local que se envolva com a inclusão ambiental.

## **4.2 Imbabura**

No que se trata da “Gestão e Controle Social”, observa-se na província de Imbabura uma atuação bastante favorável tanto dos gestores públicos quanto da sociedade civil organizada. A começar pela “forma de participação em políticas públicas”, onde foi observado dentro do território o Centro de Formação Têxtil capaz de mobilizar a sociedade civil em se capacitar e buscar oportunidade de trabalho e melhoramento das suas competências, além dos órgãos públicos financiarem projetos que possam facilitar essa inserção cidadã nos processos econômicos e também sociais.

Foi observado “estruturas institucionais de controle social” bem desenhadas que dão suporte à população nos processos decisórios, que são os conselhos gestores. Estes possibilitam que a sociedade civil tenha mais “autonomia” quanto à participação nos processos políticos e atuação mais ativa dentro do território. Destaca-se os conselhos paroquiais e conselhos de bairros. Criou-se, por exemplo, a Assembleia Cantonal, um espaço institucionalizado onde ocorre a participação social de forma direta, seja para os setores organizados, seja para os setores não organizados. E ainda está presente a Confederação Nacional de Organizações e Comunidades (CONAE), que representa a comunidade indígena e outros povos presentes no território.

Esses espaços participativos auxiliam, por exemplo, na atuação da sociedade civil no orçamento participativo da região. Neste caso, qualquer planejamento orçamentário que seja feito pelo município, passa pelo consentimento e aprovação da população. Assim permitindo que os cidadãos obtenham um melhor “acesso à informação”, através das reuniões que acontecem de forma convencional. Esta iniciativa parte tanto do poder público local, como também da sociedade. Em Imbabura, segundo o relatório do Pró-Integração, há uma forte comunicação e “diálogo” entre as autoridades e a comunidade local.

Os conselhos ainda possuem a característica de abarcar o conjunto de povos tradicionais presentes no território, sejam os trabalhadores, os comerciantes, indígenas, entre outros. Um exemplo bastante significativo foi a atuação da sociedade civil na criação de uma empresa municipal de água potável. A população não concordava que a gestão da água fosse privatizada. Através de reivindicações, criou-se uma empresa no sentido misto, ou seja, a empresa atende ao mercado, porém, com um viés bastante social e participativo, pois é gerenciada pelo governo municipal.

As instituições públicas também oferecem suporte ao controle social. Destaca-se na Região de Imbabura as Federações Provinciais e as universidades capazes de proporcionar conhecimento e melhor desenvolvimento aos cidadãos equatorianos. Todas essas iniciativas por parte das instituições públicas, a iniciativa privada e também a sociedade civil resultam no “bem comum”, onde na região ocorre o baixo desemprego, baixa taxa de analfabetismo e também uma forte valorização das culturas tradicionais. Essa mobilização em conjunto resulta num “pluralismo” ativo, ou seja, tanto os atores políticos, atores das atividades produtivas e atores sociais contribuem com o desenvolvimento territorial, além de propiciar uma “igualdade participativa” devido às estruturas de participação serem horizontalizadas.

Quanto às “Redes e APL”, é observado no contexto de Imbabura uma sinergia entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento local. Um forte contribuinte para essa relação são as “competências” individuais e específicas dessa localidade. Nesse sentido, a forte concentração da atividade têxtil e artesanal contribui para a formação de “aglomerações”, onde estão inseridas as atividades econômicas de produção têxtil.

A produção têxtil é um diferencial porque as pessoas aprendem o que é um tecido, seus tipos, o que é uma indústria têxtil, ou seja, elas são imersas nessa atividade produtiva,

assim valorizando esta atividade que é considerada uma forte atividade econômica da região. O centro de Desenvolvimento Produtivo, por exemplo, que está inserido nas instalações fabris, é onde ocorre os treinamentos, laboratório, desenvolvimento dos produtos que venham ser artesanatos, roupas, couro, entre outros produtos que fortalecem o surgimento de cluster produtivo, que também pode ser analisado pela ótica dos Arranjos Produtivos Locais.

Percebe-se, então, que as universidades presentes na região, junto ao centro produtivo contribuem para a “inovação” dessa atividade. Ao analisar a experiência ocorrida em Imbabura, nota-se que o território possui alta competência em confecções de roupas, produção de tecelagem em lã, tapeçarias, e outros produtos oriundos da produção têxtil.

Com esse ambiente propício ao desenvolvimento em redes, observa-se nesta região “ligações” bastante sólidas. Seja pelo caso da produção têxtil com a produção a lã, couro, roupas, como já foi citado, seja pelo conhecimento que os atores inseridos nesse processo de produção vão adquirindo ao longo do processo produtivo.

Existe nesta localidade a cidade do conhecimento, ela surgiu como forma do governo central de Imbabura proporcionar para a população foco em pesquisa, inovação e produção do conhecimento através das universidades presentes. Assim, os diversos povos que estão inseridos nessa localidade, cada um com sua competência específica pode contribuir nesse complexo produtivo, o que caracteriza uma “inteligência coletiva”, ou seja, os pescadores, os indígenas, os artesãos, juntos, colaboram cada um com sua competência específica no desenvolvimento dessas atividades de produção. Resultado dessa interação é a formação de “redes” que está presente no território de Imbabura. Seja a agricultura, a silvicultura, a pesca, a produção têxtil, ou outras atividades, todas contribuem para uma “cadeia produtiva”. Isso devido a toda matéria-prima resultar em produtos que são comerciáveis não só dentro da região, mas também que servem de produtos para exportação, o que movimenta a economia regional equatoriana.

É possível perceber que há uma “coesão territorial” em Imbabura por causa do aspecto físico da região, clima, ambiente e aspectos geográficos. Todos contribuem para que haja essa sinergia entre o território e a população. Além de possibilitar uma “coesão social”, pois juntos aos aspectos geográficos, a população por ser heterogênea, ou seja, possuir nações originárias, povos indígenas, e ambos terem boa capacidade de participação, como já foi visto, contribuem para a sinergia entre os indivíduos dessa localidade e o território.

Assim, quanto à capacidade de atuação em rede entre os atores dessa localidade, percebe-se que tanto os “agentes econômicos, sociais e políticos” estão atuando em conjunto para não só o crescimento econômico, mas também para o melhoramento da qualidade de vida e ainda uma maior valorização do território. Em outras palavras, o comércio é aberto e atrativo permitindo que os povos, com suas especificidades possam produzir; os atores políticos promovem políticas públicas de atuação integralizada; e a sociedade civil participa desse processo. Essa atuação em conjunto caracteriza a atuação

em rede na região de Imbabura.

Quanto ao critério de Sustentabilidade, nota-se um processo bastante inclusivo, principalmente ao nos depararmos com o conceito multidimensional de Sachs. A região de Imbabura, por todo o seu contexto, seja pelo aspecto geográfico, econômico, ambiental e social, possui aspectos bastante inclusivos quanto ao conceito de sustentabilidade.

A começar pela “inclusão econômica” onde as atividades produtivas possuem uma abertura não só do ponto de vista da produção de bens e serviços, mas também por entender que a diversidade de povos e nações originárias fazem parte desse processo de produção. Assim, a “inclusão social” é percebida, pois valoriza-se neste território a agricultura familiar, com a produção de milho, açúcar; e os artesãos, com a produção de lã e tecido.

Quando se trata da “inclusão ambiental”, a produção agrícola, por exemplo, é focada na produção orgânica, minimizando danos ambientais e também danos ao consumo. Quanto à “inclusão institucional”, percebe-se no território uma sinergia entre as universidades e poder público local na promoção de políticas públicas e ações com o objetivo de proporcionar o bem comum para a população. Nota-se que a sociedade se sente representada e possui uma identidade forte com o território atuando ativamente nos processos decisórios, ocasionando uma “inclusão social e política”. Por fim, quanto à questão da “inclusão tecnológica”, tem-se na localidade a Fábrica de Imbabura e a Cidade do Conhecimento que contribuem para a inovação tecnológica e melhor capacidade técnica da produção. A fábrica atua na inovação de bens e novas formas de produção quanto a Cidade do conhecimento atua na formação de profissionais qualificados que possam atuar também numa produção mais inovadora.

### **4.3 Baía da Ilha Grande**

Ao analisar o critério: “Gestão e Controle Social” no âmbito da Baía da Ilha Grande (BIG), buscou-se identificar as formas de participação social em políticas públicas. E neste sentido, o território da BIG apresenta um histórico institucional de políticas públicas oriundas do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Uma das ações do MDA no território, instituiu a formação do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande.

O Colegiado Territorial foi estruturado como uma instância de cunho deliberativo para articular os agentes sociais locais, e, promover a inclusão participativa nos processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas de cunho territorial. Desde maio de 2016 as políticas vêm sendo implementadas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Uma secretaria do governo federal, que está inserida na Casa Civil. Tal ruptura, desarticulou a institucionalidade das políticas territoriais promovidas pelo Governo Federal brasileiro, e ao mesmo tempo, deixou grande parte destas, sem a sua substancialidade territorial.

Neste sentido, também se identificou a organização das estruturas institucionais de controle social no território da BIG. E a principal instância de controle social na Baía

da Ilha Grande é o Colegiado Territorial da BIG, que teve sua origem com a formulação da política dos Núcleos de Extensão e Desenvolvimento Territorial (NEDETs). O NEDET buscou promover uma articulação entre: Universidade, instituições públicas (como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; e sociedade civil local, através das associações, cooperativas de produtores rurais ligados à agricultura familiar, representantes de populações tradicionais. E busca atuar: “por meio de projetos de extensão na assessoria aos Territórios da Cidadania” (MDA, 2018, p. 01). Apesar do fim da política dos NEDETs em 2016, a organização do Colegiado Territorial da BIG se manteve. A figura abaixo apresenta um esquema dos diferentes segmentos que compõem o Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande. (Fig. 1).

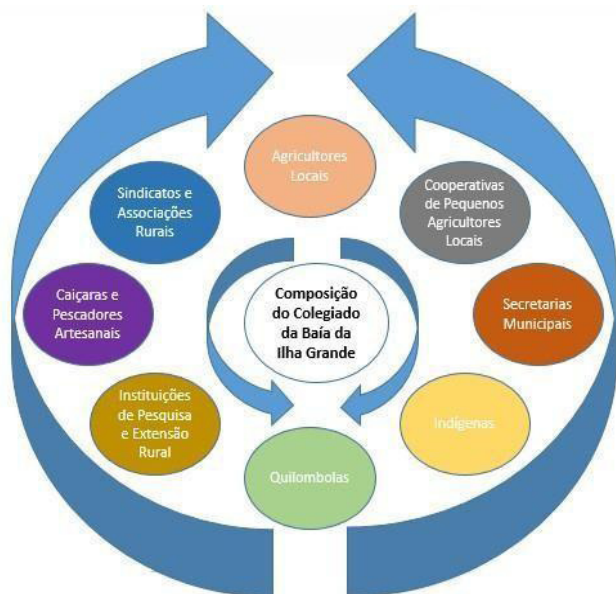


Figura 1 - Composição do Colegiado Territorial da BIG

Fonte: LPDT (2017).

A respeito dos movimentos sociais presentes no território da BIG, pode-se elucidar duas categorias principais: 1) os institucionalizados; e 2) os não institucionalizados.

Sobre os movimentos sociais institucionalizados, alguns movimentos locais podem ser elencados: o Movimento Sem Terra (MST), Sindicatos Rurais, Associações e Conselhos Comunitários, Associações de Pescadores (como a Associação de Pescadores da Ilha da Madeira).

Também se elucidam os movimentos sociais não institucionalizados. Como movimentos não institucionalizados, Sherer-Warren (2006) conceitua como aqueles movimentos que se organizam como coletivos informais, sem nenhuma ou pouca



capacidade de institucionalidade. Ou seja, de forma simplificada, não possuem registros ou atas, sedes institucionais, ou reconhecimento de funcionamento por órgãos públicos.

O “Movimento dos Caras de Cavalo”, em Itaguaí é uma exemplificação de movimento social não institucionalizado, pois foi a expressão da articulação de setores da sociedade civil que se mobilizaram para pressionar a Câmara dos Vereadores de Itaguaí pela cassação do então prefeito. Como denota Francisco (2016): “O mesmo estava sobre investigação por ter sido beneficiado pelos esquemas de desvios públicos e ter comprado um haras com o dinheiro desviado dos cofres do município” (Francisco, 2016, p. 147). Neste sentido, a mobilização do grupo se deu na própria Câmara Municipal, onde o grupo participava das plenárias da casa com máscaras de cavalos. Com o objetivo de cobrar o não arquivamento do processo pela Comissão Especial Processante.

Outro movimento social não institucionalizado, mas que também promoveu ações de controle social no território é o Movimento de Resistência da Ilha da Madeira. Promovido pela resistência de cerca de 30 moradores da comunidade da Vila do Engenho, que não aceitaram ser retirados de suas localidades devido à chegada do Porto Sudeste no município de Itaguaí. Este movimento social, acionou por diversas vezes órgãos de controle do judiciário, como Ministério Público Estadual (MP), com vista a garantir seus direitos à água, luz e contra desapropriação dos imóveis devido a construção do referido porto.

No que diz respeito aos órgãos de controle do Estado no território da BIG que promove ações de controle social, pode-se elencar alguns atores com atividades regulares, como: a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), os Conselhos Comunitários de Itaguaí, e alguns Conselhos Municipais que se destacam por apresentar um tecido social dinâmico e com atividades de controle dos atos públicos. No caso dos conselhos municipais de políticas setoriais, pode-se destacar os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar de municípios como Mangaratiba e Paraty.

Outro agente de controle social local é a própria instância do Colegiado Territorial da BIG, que congrega diversas representações sociais dos municípios que fazem parte da Baía da Ilha Grande. Cabe destacar que algumas instâncias que deveriam ser ativas no controle dos atos públicos e no acompanhamento dos processos de implementação das políticas públicas no território, acabam não promovendo seus papéis. Buscou-se ainda, compreender como se dá o processo de “autonomia” no âmbito do território da BIG. Como denotam Villela et al. (2018), a autonomia está relacionada à equidade social diante dos espaços e processos de atuação participativa. Neste sentido, o Colegiado Territorial da BIG se apresenta com um espaço que promove a articulação de deliberações e ações de forma bastante simétrica entre: poder público (prefeituras), instituições de pesquisa e extensão rural, e sociedade civil (cidadãos).

Faz-se necessário destacar dois aspectos relativos à autonomia deliberativa no âmbito do Colegiado da BIG. O primeiro é que apesar do espaço de falar ser aberto, denota-se que grande parte das origens das proposições dos debates advém da articulação

promovida pelos componentes da UFRRJ. E também, de lideranças institucionais de alguns órgãos que compõem o colegiado, como: Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), o Parque do Cunhambebe, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuárias (EMBRAPA). O segundo é que no que diz respeito à autonomia da sociedade civil, as iniciativas de falas e proposições se manifestam, principalmente, de alguns mesmos sujeitos. Já como espaços de construção de falas coletivas do colegiado, dois grupos ganham destaque: o grupo de jovens, ligados ao “Projeto de Formação de Jovens em Agroecologia”, e as agricultoras de Mazombinha (Itaguaí- RJ).

O “acesso à informação” e a comunicação dos agentes locais, no caso da BIG, se dá fundamentalmente, por meio das reuniões do Colegiado Territorial. As reuniões ocorrem de forma itinerante, pelos municípios que compõem o território. Fato que busca promover um maior diálogo e capacidade de articulação do espaço deliberativo do Colegiado com os diferentes agentes que o compõem. As reuniões do Colegiado da BIG são realizadas periodicamente, quadrimestralmente ou trimestralmente, e em dias alternados da semana, para que possa atender o maior número de participantes possível.

A respeito da categoria “diálogo/processo de discussão”, a região da BIG apresenta espaços públicos consultivos e de controle social em diferentes institucionalidades. As reuniões do Colegiado Territorial, já citadas anteriormente; as reuniões dos Conselhos Comunitários de Itaguaí e dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Vale destacar que a promoção destes espaços de forma regular tende a articular nestes espaços para vozes de diferentes movimentos e organizações sociais. Uma característica relevante da esfera pública, no sentido de articular as ações e os interesses de diversos segmentos sociais.

No que diz respeito à categoria “Bem Comum”, pode-se destacar que as iniciativas em torno do Colegiado Territorial da BIG tem como foco a valorização das atividades e da cultura rural baseado na agricultura familiar, assim como dos aspectos identitários históricos que permeiam o território.

Outro ponto analisado foi a “igualdade participativa”. As estruturas participativas da BIG são horizontais. E apresentam esferas públicas dinâmicas com um tecido social bastante diverso e com canais de participação abertos à fala e à escuta.

Já no tocante a categoria “pluralismo”, buscou-se identificar a partir das experiências analisadas, quais são os agentes que participam dos espaços de gestão e controle social já citados anteriormente. A respeito do caso da Baía da Ilha Grande, nota-se que as composições dos espaços deliberativos do território, de maneira geral, apresentam um alto grau de pluralidade.

Buscou-se, ainda, analisar os elementos que configuram as “redes e os arranjos produtivos locais” no âmbito da BIG. De acordo com este segundo critério analítico, foram subdivididas as seguintes categorias de análise: 1) Saber Fazer Local/Competências, 2) Aglomerações, 3) Inovações, 4) Inteligência Coletiva, 5) Redes Conectadas, 6) Cadeias

Produtivas, 7) Agentes Econômicos, Políticos e Sociais, 8) Coesão Social, e, 9) Coesão Territorial.

O “saber fazer local” está diretamente associado às competências que o território em questão possui. No caso BIG, foram identificadas algumas capacidades próprias do território ligadas às questões: da agricultura (inclusive orgânica/agroecológica) e do processamento destes produtos.

As principais “aglomerações” identificadas na região da BIG foram: produção de bananas e produção de cachaça. Os municípios do território em questão são fortes produtores de bananas, inclusive de bananas orgânicas. E também apresentam forte articulação entre a produção do produto e canais de beneficiamento, um exemplo é a Agroindústria Pacová, do município de Paraty. Outros canais de beneficiamento e distribuição de bananas são identificados, como por exemplo: na Feira de produtos orgânicos da UFRRJ e, nos canais de venda de cestas das agricultoras de Mazombinha.

Outra aglomeração produtiva presente na BIG está ligada à produção de cachaça. Esta aglomeração é identificada com laços mais fortes no município de Paraty. Onde diversos produtores locais possuem um histórico de produção e comercialização do produto, inclusive, buscando a construção de uma marca com identidade original. No ano de 2007 a cachaça local passou a ser identificada pelo selo de Indicação de Procedência (INPI, 2016). Alambiques tradicionais do município, como a Cachaça Maria Izabel remontam à história colonial brasileira, e as formas de produção tradicionais da cultura caiçara local. Inclusive, todo o circuito em torno da comercialização do produto ganhou maior evidência com a construção do “Festival da Cachaça, Cultura e Sabores de Paraty”.

Outra categoria analisada são os processos de “inovação” e as instituições que promovem uma articulação com as ações inovativas no território. A respeito da BIG, foram identificadas instituições como: a EMBRAPA, a UFRRJ, a EMATER e o ITERJ. A inovação na BIG foi identificada na produção de alimentos (como o coco, a banana, legumes e verduras). Além de perceber uma rede sócio técnica e a transferência de tecnologias entre as aglomerações e circuitos produtivos apresentados anteriormente.

Com relação à “inteligência coletiva” na BIG, observa-se uma ampla gama de culturas e produtos relacionados aos saberes tradicionais locais. As comunidades tradicionais no âmbito da BIG (quilombolas, indígenas e caiçaras) apresentam artesanatos e produtos ligados aos seus saberes históricos: a pesca artesanal, a produção orgânica de banana e coco, a produção de cocadas e doces como comidas típicas tradicionais, são exemplos de elementos que remontam à uma inteligência socializada por estas comunidades.

Em relação às “redes conectadas”, nota-se que as políticas públicas de cunho territorial possuem um forte traço de integrar as redes produtivas no caso da BIG. As políticas do Programa de Aquisição de Alimentos (PPA), por exemplo, articulam agricultores familiares locais com instituições públicas como escolas; o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE). As feiras e circuitos de comercialização, como por meio de

cestas, também promovem redes entre os agricultores locais e os consumidores.

As “cadeias produtivas” estão diretamente associadas à produção de matérias primas do território. A respeito dos “agentes econômicos, políticos e sociais”, na BIG nota-se uma ampla gama de agentes territoriais, entre as instituições públicas: UFRRJ, EMBRAPA, ITERJ, PESAGRO e prefeituras e secretarias municipais. Já no espectro dos agentes de mercado, os Arranjos Produtivos Locais (APLs). Destacam-se os arranjos deliberativos que se constituem como espaços institucionalizados não pertencentes ao mercado ou ao Estado, como o Colegiado Territorial da BIG e os próprios Conselhos Municipais de políticas setoriais, e os Conselhos Comunitários de Itaguaí.

Sobre a categoria “coesão social” o caso da BIG evidencia uma múltipla identidade de agentes e comunidades tradicionais locais. Em síntese, buscam a manutenção de seus espaços e comunidades tradicionais. No que tange a “coesão territorial”, entretanto, a BIG apresenta uma forte fragmentação territorial, promovida pelos megaempreendimentos, inseridos no território. Tais conflitos promovem uma forte cisão entre os segmentos da sociedade civil e as comunidades tradicionais e megaempreendimentos como o Porto de Itaguaí, o Porto Sudeste, e outros empreendimentos de grande porte. Como a Usina Nuclear, em Angra dos Reis, ou o Complexo Portuário da Ilha Guaíba, em Mangaratiba.

A respeito do critério sustentabilidade, foram analisadas seis categorias analíticas. A primeira delas, “inclusão econômica”, a BIG apresenta iniciativas de promoção de renda e inclusão econômica de comunidades tradicionais. Principalmente sobre os setores do turismo (em algumas localidades rural), e, na produção orgânica (banana, coco, verduras e legumes). Já sobre a “inclusão social” os desafios no território da Baía da Ilha Grande se encontram na promoção e desenvolvimento dos canais de produção e comercialização dos produtos locais. Além da necessidade de se intensificar os processos inclusivos junto às diferentes comunidades Quilombolas, Indígenas e de Pescadores Artesanais presentes no território.

A “inclusão ambiental” os conflitos socioambientais se fazem presente de forma intensa, não apenas nos espaços urbanos dos municípios, promovidos pelo crescimento urbano e falta de políticas dialógicas com a sociedade local. O caso da Ilha da Madeira, em Itaguaí, evidencia a fragilidade de promover ações de inclusão ambiental. A localidade vem sofrendo de fortes impactos ambientais históricos, desde o passivo ambiental da Ingá. Até as recentes transformações provocadas nos ecossistemas locais pelo aumento do transporte marítimo na região da Baía de Sepetiba.

Com relação à “inclusão institucional” na BIG, a presença das Universidades em parceria com a gestão pública local e com iniciativas populares em diferentes comunidades do território. A UFRRJ e a UFF desenvolvem ações de extensão e desenvolvimento local em diferentes localidades. As instituições técnicas e de extensão rural também apresentam um relevante papel de disseminação de formas de manejo, de produção orgânica e desenvolvimento rural. Embrapa e ITERJ são fortes exemplos desta ação.

Sobre a “inclusão tecnológica” na BIG, o protagonismo das tecnologias sociais e arranjos institucionais na produção local, sob a forma de cooperativas, associações rurais e locais e no desenvolvimento de aglomerações produtivas.

E por fim, a categoria de “inclusão política”, os espaços deliberativos como os conselhos comunitários, de políticas públicas setoriais e o colegiado territorial podem ser frisados como espaços de inclusão à participação. E, à promoção do controle social político pelos agentes da sociedade civil. Contudo, a principal dificuldade apresentada no caso da BIG é a falta de articulação das instituições dos poderes públicos municipais e estadual junto a estes espaços deliberativos promovidos pela sociedade civil local.

A seguir, apresentamos a tabela que norteou a análise dos resultados. (Tab. 2).

		Los Lagos	Imbabura	BIG
<b>Critério 1: Gestão - Controle Social</b>	Formas de Participação em Políticas Públicas	Projeto FIC	Centro de Formação Têxtil	MDA
	Estruturas Institucionais de Controle Social	Governo da região de Los Lagos e Universidades	Conselho Provincial	NEDET/Colegiado BIG
	Órgãos de Controle do Estado	Universidade do Chile; Universidad de Los Lagos; Ministério da Agricultura	Confederações Locais; Cidade do conhecimento	UFRRJ; Prefeituras
	Autonomia	Organizações comunitárias	Conselhos paroquiais; conselhos de bairros; federação indígena	Colegiado Territorial do BIG
	Acesso à Informação	Através dos conselhos	Através dos conselhos e da pressão popular	Através de reuniões do Colegiado e conselhos municipais
	Diálogo/Processo de Discussão	Crise de confiança da sociedade civil	Atuação em conjuntos dos povos tradicionais, trabalhadores e comércio.	Reunião do Colegiado; Conselhos de Políticas Públicas
	Bem Comum	Identificação geográfica; organização produtiva da sociedade civil	Baixo desemprego; baixa taxa de analfabetismo; valorização das culturas tradicionais	Valorização de atividades culturais com identidade à localidade
	Igualdade Participativa	Estrutura hierarquizada	Estruturas horizontais	Estruturas horizontais
	Pluralismo	Pouca participação da sociedade civil	Há uma mútua participação entre os atores locais	Pouca participação da sociedade civil

<b>Critério 2: Redes e APL</b>	Saber Fazer Local/ Competências	Apicultura; processamento	Atividades Artesanais; agricultura	Agricultura; processamento
	Aglomerção	Cadeia produtiva do mel	Produção têxtil	Produção de bananas; produção de cachaça; cocadeiras
	Inovação	Desenvolvimento e transferência de tecnologia	Fábrica de Imbabura; Universidades	EMBRAPA; EMATER; UFRRJ
	Inteligência Coletiva	Diversidades de produtos advindos da apicultura	Artesanato, produção têxtil	Produção de cocada; pesca; banana; alimentos orgânicos
	Redes Conectadas	Artesãos; produtores de mel;	Agricultura; Pesca; Silvicultura; comércio	PNAl; PAA; Feira Orgânica
	Cadeias Produtivas	Produção completa mel completa	Produção da matéria prima; artesanato	Produção de matéria prima
	Agentes Econômicos, Políticos e Sociais	Produtores de mel; FIC; artesãos e inclusão da sociedade civil	Comércio, sociedade civil com os povos tradicionais	APL; Instituições Públicas; Conselhos; NEDET
	Coesão Social	Pouca participação nos processos decisórios	Boa participação nos processos decisórios	Pouca participação nos processos decisórios
	Coesão Territorial	Coesão do aspecto geográfico com a produção de mel	Sinergia entre território e sociedade civil	Conflito de megaempreendimentos com o território
	Inclusão Econômica	Forte agregação de valor ao mel	Abertura à atividades artesanais, bordados, tecelagem	Turismo rural; produção orgânica
<b>Critério 3: Sustentabili- dade</b>	Inclusão Social	Valorização de pessoas com deficiência na produção manual; geração de emprego e renda	Valorização da agricultura familiar (milho, açúcar)	Estimula-se a produção, resgate da identidade
	Inclusão Ambiental	Produção orgânica	Conscientização ambiental	Conflitos ambientais;
	Inclusão Institucional	Financiamento de equipamento e inovação fica a cargo do projeto	Interação das universidades, instituições públicas locais	Presença das universidades em parceria com a gestão pública
	Inclusão Tecnológica	Variedade na produção de mel. Mel orgânico; mel em pó; verniz de própolis;	Fábrica de Imbabura com produção têxtil, lã, tecelagem	Tecnologias sociais e formação em rede
	Inclusão Política	Identidade como cidadão; pouca participação	Forte atuação da sociedade civil nos processos políticos decisórios	Identidade da sociedade civil, porém os espaços participativos não corroboram com a inclusão política

Tabela 2 – Análise comparativa dos territórios escolhidos

Fonte: Elaboração própria

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar as experiências dentro das localidades é possível perceber que o velho desafio está em atuar conjuntamente dentro do território. Imbabura, por exemplo, dá um passo à frente por estar bastante articulada entre as esferas de poder e ainda insere a sociedade civil nos processos de decisão. Ao passo que Los Lagos ainda caminha numa atuação em rede mais efetiva, considerando as atividades produtivas e também do ponto de vista da participação social. Já a BIG ainda caminha rumo a um processo de desenvolvimento endógeno e com uma forte atuação da sociedade civil. Mas percebe-se um esforço das instituições públicas locais em resgatar a identidade da região.

Ao analisar o critério: “Gestão e Controle Social” é relevante destacar os papéis das diferentes estruturas de controle social identificadas nos casos latino-americanos. Em Los Lagos e em Imbabura estas estruturas são apresentadas a partir de institucionalidades com fortes ligações com o poder público, a saber: a Universidade de Los Lagos, no Chile, e o Conselho Provincial, no Equador. No caso da Baía da Ilha Grande se destacam os espaços institucionalizados que se constituem como canais deliberativos entre o poder público e a sociedade civil organizada, tal como o Colegiado Territorial da BIG, conselhos municipais e conselhos comunitários.

As reuniões de espaços deliberativos, contudo, aparecem como o elemento comum onde os agentes territoriais promovem as articulações segundo a territorialidade definida em seus espaços construídos. Tanto nos casos do Chile, do Equador e do Brasil, a dinâmica de interação dos agentes locais é muito forte. E guardadas as suas especificidades, o acesso à informação é promovido nestes espaços. No tocante à igualdade participativa junto aos espaços deliberativos, em Los Lagos, foi identificada uma estrutura participativa mais hierarquizada, e com menor parcela e atuação da sociedade civil. Nos casos de Imbabura e BIG os processos participativos se apresentaram mais horizontais.

De maneira geral a perspectiva das ações locais em torno do bem comum no caso chileno estão ligadas diretamente à promoção de uma identidade geográfica e produtiva da região de Los Lagos. Enquanto, no caso equatoriano, as ações conjuntas se orientam à promoção da cultura local e a promoção de bons indicadores sociais como a baixa taxa de analfabetismo. De forma próxima, a BIG apresenta ações no sentido de fortalecer a cultura tradicional local, principalmente a agricultura familiar e atividades voltadas à agroecologia. E promovendo formas de resistência das comunidades tradicionais locais frente ao processo de desterritorialização local.

Considerando o aspecto das Redes e APLs, Imbabura apresenta um resultado caracterizado por uma coesão social, o que condiciona tanto o desenvolvimento social como o territorial. Porém, Los Lagos e BIG possuem, respectivamente, baixa e média participação social, o que enfraquece os laços do tecido social e produtivo.

A produção, em ambas regiões, é realizada em redes conectadas e cadeias

produtivas. Em Los Lagos, os produtores de mel e os artesãos locais mantêm fortes laços sociais. Do mesmo modo funciona a agricultura e a silvicultura em Imbabura e a feira orgânica da BIG. Para que haja redes conectadas é de suma importância a presença de aglomerações. Em Los Lagos, a aglomeração é incorporada na cadeia produtiva do mel; em Imbabura, nas fábricas e na produção têxtil; na BIG em produção de banana e cachaças. Tais aglomerações são altamente coesas e participativas.

No âmbito territorial, a coesão se apresenta de modo diferente nas regiões analisadas. Em Los Lagos, a coesão territorial está intimamente ligada com a produção de mel; em Imbabura, a coesão está na sinergia entre território e sociedade civil nos APLs da indústria têxtil de Otavalo/Imbabura e de produção agropecuária. Já na BIG ocorre um conflito entre os megaempreendimentos e a sustentabilidade da agricultura familiar, da agroindústria e dos APLs de turismo e de outros produtos locais (cachaça, bananas, cocadas, artesanatos, pesca, indústria naval).

Considerando o aspecto da sustentabilidade no que tange os três territórios, percebe-se que no critério da inclusão econômica, Los Lagos devido à produção comunitária de mel fortaleceu o processo de desenvolvimento endógeno, assim também favorecendo uma melhor inclusão social. Já Imbabura possui características diferentes devido a sua atividade de produção ser têxtil e artesanato. Porém, ocorre também uma valorização das atividades deste tipo de produção. O território da BIG, através de alguns municípios, como Paraty e Angra dos Reis, por possuírem características favoráveis ao turismo, é esta atividade que faz com que esses municípios possam se desenvolver. Porém, não é uma realidade da região como um todo. Então, tanto do ponto de vista da inclusão econômica, social e ambiental, destacam-se as iniciativas dos APLs anteriormente citados.

Ao observar a inclusão institucional nesse processo, Los Lagos conta com o financiamento de política pública no projeto FIC na obtenção de equipamentos e inovação. Pode-se elucidar uma atuação ativa das instituições públicas e privadas no processo de desenvolvimento de Los Lagos. Porém, ainda que haja essa interação dentro do projeto FIC, notou-se que Los Lagos carece de inclusão política, ou seja, essas instituições ainda caminham rumo a uma participação social mais efetiva. Imbabura tem um cenário bastante otimista quanto à relação institucional e política. Tanto as universidades quanto o poder público local corroboram com o desenvolvimento sustentável; auxiliam na produção do conhecimento e também há no território uma ativa participação da sociedade civil nas questões públicas. Já a BIG também conta com uma boa atuação das instituições públicas através do Colegiado da Baía da Ilha Grande com professores e discentes da UFRRJ contribuindo no resgate da identidade local do território e também estimulando a produção orgânica devido às características internas da região. Porém há uma baixa atuação da sociedade civil nos espaços participativos. Nesse sentido há uma desarticulação entre poder público e sociedade civil.

Por fim, a inclusão tecnológica que está bastante presente nos três casos estudados.



Em Los Lagos há um incentivo à inovação para a produção de diferentes produtos do mel. Tem-se na localidade o mel orgânico, o mel em pó, verniz de própolis, entre outros produtos que são consequências desta inclusão tecnológica no território. Em Imbabura foi observado que a Fábrica de Imbabura é quem atua no processo de inovação. Dentro desses espaços ocorre cursos, capacitações técnicas na produção têxtil e artesanal. Além da região contar com a cidade do conhecimento, que são as universidades atuando no processo de inovação e conhecimento para a população local. O caso da BIG é interessante, pois consta ao observar a experiência local uma tecnologia social, principalmente pela atuação do Colegiado, onde eles oferecem cursos, treinamento e executam diversos projetos que visam proporcionar para a população local uma mudança de impacto social, além de corroborar e fortalecer as relações sociotécnicas em rede dentro do território.

O estudo nos dá base para uma reflexão acerca dos novos desafios que estão por vir quanto ao desenvolvimento sustentável. Nos casos analisados, observou-se diferentes estruturas participativas organizacionais e modelos de sustentabilidade. Em alguns territórios é notório que a sociedade civil precisa estar melhor preparada na participação e controle social. Quanto à estrutura de redes, uma boa articulação entre o poder público, iniciativa privada e sociedade civil, criam um processo sinérgico que fortalece o desenvolvimento endógeno. Nesta situação também observamos diferentes situações nos casos analisados. Quanto ao critério de sustentabilidade consequente dos critérios acima citados, observa-se uma forte conscientização nas ações ambientais.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Territórios da Cidadania. Ministério do Desenvolvimento Agrário.** 2018. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf> Acessado em: 27 de agosto de 2017.
- BRITTO, J. **Cooperação interindustrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2002.
- BOFF, L. **Sustentabilidade: o que é - o que não é.** 5. Ed. revisada e ampliada. Petrópolis: Vozes, 2017.
- BOFF, L. **Sete pecados da capital.** Organização: Sader. 3. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BORDENAVE, J.E.D. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma.** Curitiba: CRV, 2013.
- CANÇADO; SAUSEN; VILLELA. **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial** / Organização Fernando Guilherme Tenório. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013.

CASTELLS, M. (2007). **Communication, Power and Counter-Power in the Network Society**. International Journal of Communication, 1, 238-266.

DE FÁTIMA, C; PASA, C. R in **GESTÃO SOCIAL: Aspectos Teóricos e Aplicações**. Organizadores Ailton C. Cançado, A.C.; SIVA, J. T.; TENÓRIO, F. G.; Ijuí. Ed. Unijuí, 2012.

DOWBOR, L. **Democracia econômica: alternativas de gestão social**. 2. ed. atualizada. Petrópolis: Vozes, 2013.

FAUCHEUX S. ET J-F. NOËL, Économie des ressources naturelles et de l'environnement, Collection U Armand Colin, Paris, 1995.

FISCHER, T. **Gestão social do desenvolvimento territorial como campo de educação profissional**. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F. (Orgs.). **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC, 2011.

FRANCISCO, D. N. **Controle Social e Políticas de Desenvolvimento: um olhar sobre o município de Itaguaí (RJ) e a sua territorialidade face aos megaempreendimentos**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ) 2016.

FRANCISCO, D. N. VILLELA, L. E. **Controle Social Local Face às Transformações e os Impactos Territoriais dos Megaempreendimentos de Itaguaí**. Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial. v. 1, n.1, jan/jul, 2017.

GALLOPÍN; GILBERTO C. **Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico**, 2003.  
HORBACH, J. **Indicator systems for sustainable innovation**. Physica-Verlag, 1º Ed., 2005.

KUHLMAN, T; FARRINGTON, J. **What is Sustainability?**, [www.mdpi.com/journal/sustainability](http://www.mdpi.com/journal/sustainability), 2010.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, E. J. **Rede de pesquisas em sistemas produtivos e inovativos locais**. In: **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. 4. ed. rev. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

LPDT. Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial. **Composição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande**. UFRRJ, Seropédica. 2017.

MALMEGRIN, M. L. **Gestão de redes de cooperação na esfera pública**. UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SARTORIUS, C. **Indicators for a Sustainable Technology Development — A Dynamic Perspective**, 2005.

SCHERER-WARREN. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. , Soc. estado. 21 (1), Abril, 2006.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TENÓRIO, F. G. et al. **Gestão Social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013.

VILLELA, L. E.; VIDAL, M. O; GUEDES, C. A. M; JUNIOR, R. I. **Diferentes modelos de crescimento em Itaguaí-Rj, Brasil, e província de Imbabura, Equador**. Desenvolvimento em Questão, v. 46, p. 72-98, 2018.

YIN, R. K. **Planejamento e método**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUMELU, E. L.; HANDSCHUH, A. S. **Participación, control social, transparencia y asociatividad en una acción de gobierno en Chile**; el caso del Fic Apícola. Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial. v.2, n.2, jul/dez, 2017.

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Raquel Pereira de Souza**

A partir de pesquisa financiada pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

### INTRODUÇÃO

O estado do Rio de Janeiro é um dos estados brasileiros com menor representatividade econômica da produção agropecuária, sendo muito mais conhecido nacional e internacionalmente por suas atrações turísticas. Contudo, o fato de a agropecuária estadual não ser expressiva em termos nacionais não significa que não haja áreas rurais, mas, sim, que a tônica do desenvolvimento dessas regiões aconteça de forma diferenciada de outras regiões do País onde a agropecuária é ainda importante para a dinâmica do meio rural.

Essas diferenças espaciais nos processos de desenvolvimento decorrem, antes de tudo, das mudanças sociais, econômicas, ambientais, institucionais e demográficas que definem os processos de desenvolvimento rural em cada estado da federação ou mesmo internamente a estes. Assim, diferenças territoriais em relação às dimensões antes citadas podem conformar

diferentes trajetórias de desenvolvimento, ocasionando uma diversidade de situações no meio rural, sendo algumas marcadas pela forte produção agropecuária e outras marcadas pela forte presença da pluriatividade, por exemplo.

Entende-se que, no estado do Rio de Janeiro, a tônica do processo de desenvolvimento rural em curso já não esteja calcada na atividade agropecuária, como fora em outrora (como no ciclo do café, por exemplo), mas, sim, nas diferentes funções que o meio rural passou a ter no período recente: lazer (turismo rural, ecológico, cultural), moradia (diante da especulação imobiliária presente nos centros urbanos ou mesmo por opção daqueles que buscam melhor qualidade de vida) e produção de bens ligados a nichos de mercados (produtos orgânicos, artesanais, ligados à agricultura familiar regional). Essas novas funções estão relacionadas à características determinantes, presentes no espaço fluminense mesmo que de forma não uniforme, que são: o relevo acidentado (dificultando a produção agrícola e pecuária), o solo com pouca fertilidade, a tradição turística e o alto grau de urbanização.

As diferenças em termos de processo de desenvolvimento que marcam cada região rural podem ser apreendidas de forma simplificada através de indicadores, que fornecem uma fotografia da realidade, sendo possível, a partir dessa, resgatar e entender seus aspectos

econômicos, sociais, demográficos, geográficos e institucionais determinantes. Assim, os indicadores contribuem para as discussões de ações e intervenções públicas e privadas mais qualificadas que considerem as heterogeneidades, promovendo um desenvolvimento rural virtuoso.

Há diferentes metodologias para a construção dos indicadores, dependendo das dimensões do desenvolvimento a serem apreendidas e o conceito de desenvolvimento a ser considerado. Disso resulta uma análise multidimensional que depende do ponto de vista do pesquisador em quais aspectos considerar em cada realidade (demográfica, social econômica, institucional, ambiental etc). Inclui ainda a forma de compreender o desenvolvimento rural, ou seja, visto como um processo formado por etapas, em que os indicadores buscam refletir os fatores condicionantes, a trajetória e os resultados, ou um fim, em que o desenvolvimento estaria refletindo somente a qualidade de vida da população (sendo, assim, captado por indicadores de resultado do tipo IDH, taxa de alfabetização, renda, entre outros).

Neste contexto, o presente artigo tem por objetivos analisar e comparar o processo de desenvolvimento rural no estado do Rio de Janeiro a partir de indicadores multidimensionais de desenvolvimento rural, resgatando, na medida do possível, os seus determinantes econômicos, sociais, históricos e geográficos. Isso implica que o desenvolvimento será abordado de forma processual, o que remete a considerar seus Fatores Condicionantes, suas Características e os Resultados.

Além desta introdução, o artigo apresenta uma breve caracterização do estado do Rio de Janeiro, o referencial teórico que aborda o conceito e medida do desenvolvimento rural, a metodologia utilizada, a análise dos resultados e as conclusões, além das referências bibliográficas consultadas.

## **CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: O RURAL E O URBANO**

Apesar da pouca importância econômica da agropecuária, o Estado do Rio de Janeiro tem significativa importância no cenário brasileiro. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE, 2014) foi responsável por 11,5% do PIB brasileiro em 2012 ficando somente atrás do estado de São Paulo.

Em termos político-administrativos, o estado é formado por oito grandes regiões: serrana, centro-sul fluminense, médio paraíba, costa verde, metropolitana, baixadas litorâneas, norte fluminense e noroeste fluminense (Figura 1).

O estado é altamente urbanizado e industrializado. Segundo o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), 97% da população está nas áreas urbanas e 3% estão nas áreas rurais. Segundo Moreira (2001), a exacerbada concentração da população, da renda, da poupança, de condições de desenvolvimento na região metropolitana do Rio de Janeiro gerou um forte desequilíbrio inter-regional, com exclusão política e social do interior. Esse

intenso processo de urbanização no estado condicionou ainda as transformações no espaço rural, ampliando a prática do turismo rural e a disseminação de empregos não agrícolas (Rua, 2006).

Teixeira (2009, p.81) coloca que “(...) a organização do espaço agrário fluminense exhibe peculiaridades, tais como: desenvolvimento desordenado, deterioração ambiental, perda de terras agrícolas, intenso ritmo de urbanização associado à valorização acentuada da terra e o efeito da metropolização exercida pela cidade do Rio de Janeiro”. Como consequência há um esvaziamento das práticas agrícolas no meio rural e um crescimento das atividades não agrícolas, impulsionado, ainda, pela atividade turística que, em maior ou menor grau, tem crescido nas áreas rurais em todo estado. Teixeira (2009), a partir da análise da evolução da renda e ocupação no meio rural, aponta haver um esvaziamento da prática agrícola, mas não um abandono do meio rural, pelo contrário, há uma ampliação e diversificação das ocupações não agrícolas no rural fluminense.

Figura 1. Rio de Janeiro: municípios e regiões do governo

Nesse sentido, Ney (2010) coloca que as atividades não agrícolas no rural fluminense têm sido explicadas por motores exógenos, quais sejam: a) consumo urbano de turismo de praia de campo e de artesanato; b) demanda de áreas rurais próximas às cidades para construção de moradias pela população de baixa renda (Graziano e Del Grossi, 1998). A esse respeito vale destacar que muitos municípios têm reduzido às áreas rurais com o objetivo de incorporar essas áreas à rede urbana e, portanto, tornar as residências desses espaços aptas ao pagamento do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), imposto cuja arrecadação é municipal (Rua, 2005); c) a transferência de residência da população urbana para o meio rural em busca de qualidade de vida (Graziano e Del Grossi, 1998).

Por isso, no caso do estado do Rio de Janeiro, dado seu alto grau de urbanização, as demandas dos setores urbanos, independentes das atividades locais, passam a ter importância decisiva no desenvolvimento rural (Ney, 2010).

## **O DESENVOLVIMENTO RURAL: CONCEITO E MEDIDA**

O termo “desenvolvimento rural” vem se alterando ao longo do tempo, incorporando novas variáveis de análise; contudo, há de se destacar que, apesar dessas mudanças, a essência, ou seja, o objetivo final, que é a melhoria do bem-estar das populações rurais, estaria presente em todas elas. Navarro (2001) e Chalita (2005) destacam que o conceito de desenvolvimento rural altera-se ao longo do tempo, influenciado por diversas conjunturas e, principalmente, pelos novos condicionantes que o desenvolvimento geral da economia e da vida social impõe às famílias e às atividades rurais. É justamente pelo fato de as populações rurais fazerem parte da sociedade e sentirem as consequências das mudanças social e econômica que ocorrem nesta, que se torna difícil remeter ao fenômeno do desenvolvimento rural como evento dissociado do desenvolvimento urbano. Veiga (2000) infere não haver a separação concreta do desenvolvimento rural do desenvolvimento urbano. Sendo o desenvolvimento um processo complexo, é necessária a simplificação, separando o lado rural do desenvolvimento. Kageyama (2004) aponta que o mesmo só pode ser definido por meio de simplificações, que incluem “decomposição” de alguns de seus aspectos e “aproximação” por algumas formas de medidas.

Assim, Kageyama (2006) coloca que o desenvolvimento rural deve englobar o aspecto econômico, que implica no aumento do nível e estabilidade da renda familiar, o aspecto social que implica em nível de vida socialmente aceitável e que a trajetória desse fenômeno esteja calcada na diversificação das atividades que geram renda (pluriatividade).

Para Schneider e Mattos (2006), a pluriatividade têm contribuído preponderantemente para o desenvolvimento rural nas localidades onde esse fenômeno se verifica com maior intensidade; isso porque esse ela se apresenta como alternativa a alguns dos principais problemas que afetam as populações rurais, tais como a geração de emprego, a melhoria da renda, a redução da vulnerabilidade social e produtiva, o êxodo dos mais jovens, a

dificuldade de gestão interna das unidades familiares, entre outros.

Contudo, avaliar o fenômeno do desenvolvimento rural torna-se tarefa difícil, sendo necessário casar o conceito de desenvolvimento utilizado com as dimensões consideradas e com a disponibilidade de dados. Ou seja, utilizar indicadores de desenvolvimento significativos diante do conceito utilizado e para os quais haja disponibilidades de dados. Importante também é “obter medidas passíveis de comparação entre regiões e ao longo do tempo para captar de forma mais adequada à evolução do fenômeno” (Kageyama, 2006, p.31).

Segundo Wye Group (2011), há três aspectos que devem ser considerados na análise do desenvolvimento: 1) o território, pois o desenvolvimento é um conceito espacialmente localizado, uma vez que os territórios possuem diferentes, opções, perspectivas e oportunidades; 2) os temas abordados, o desenvolvimento é conceito multissetorial (demográfico, social, econômico, ambiental); 3) o tempo, pois o desenvolvimento é um conceito dinâmico, uma vez que a evolução histórica, as mudanças de atitudes da sociedade e as mudanças nas estruturas econômicas têm como efeito alterações no processo de desenvolvimento.

Conterato, Schneider e Waquil (2009) argumentam que a criação de indicadores de desenvolvimento rural estaria associada à percepção de que as desigualdades regionais, em termos de desenvolvimento rural, poderiam ser captadas através da simplificação e que o conceito e o processo do desenvolvimento trazem consigo diferentes formas de apreensão e determinantes das suas manifestações.

As diferentes facetas e seus determinantes que envolvem a noção de desenvolvimento rural estão relacionadas à heterogeneidade imposta pelas dotações geográficas e pela ocupação histórica do território (Kageyama, 2008). Portanto, o resgate da história, dos aspectos geográficos, tais como relevo, clima, vegetação e principais eventos sociais e econômicos da região, dentre outros fatores, possibilita compreender como se construiu a dinâmica do desenvolvimento nas regiões.

Assim, existe um amplo conjunto de temas (por exemplo, bem-estar social, meio ambiente, bem-estar econômico, capital social, capital físico, acesso a mercados, dentre outros) e indicadores que podem ser considerados para avaliar o desenvolvimento rural. A seleção de cada um deles dependerá da visão de desenvolvimento utilizada. Em decorrência dessas diferenças que instituições internacionais, tais como FAO, Global Strategy<sup>1</sup>, União Europeia, OECD, têm proposto diferentes conjuntos de indicadores com o objetivo de avaliar o desenvolvimento rural em diferentes países e regiões (Wye Group, 2011).

Em termos nacionais, Kageyama (2004) propôs o Índice de Desenvolvimento Rural (IDR), que foi e ainda vem sendo utilizado por diversos autores para avaliar o desenvolvimento rural em diferentes situações (Melo, 2005; Silva, 2006; Melo e Parré, 2007; Conterato,

<sup>1</sup> A Estratégia Global tem por objetivo fornecer a estrutura para um sistema de estatística nacional e internacional para gerar dados básicos e informações para guiar a tomada de decisão no século XXI.



Schneider e Waquil, 2009; Araújo, 2014,). Kageyama (2008) também buscou avaliar e comparar o desenvolvimento rural entre os diferentes estados que compõem a Federação utilizando uma metodologia mais complexa que o IDR, a qual desagrega o fenômeno em três dimensões: 1) Fatores Condicionantes; 2) Características e 3) Resultados, sendo essa metodologia utilizada no presente artigo. O uso dessa metodologia para analisar o desenvolvimento rural em municípios até então era inédita, provavelmente em virtude do grau de dificuldade de se criar indicadores a partir do que há disponível de dados para o nível municipal.

## **INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO: DA TEORIA À PRÁTICA**

Não há um único conceito de desenvolvimento rural; no entanto, todos os conceitos existentes destacam a melhoria das condições de vida da população rural. Kageyama (2004) extrai, a partir de uma revisão de literatura sobre o tema, a ideia de que o desenvolvimento rural deva combinar o aspecto econômico (aumento do nível e estabilidade da renda familiar) e o aspecto social (obtenção de um nível de vida socialmente aceitável), e que sua trajetória principal possa residir na diversificação das atividades que geram renda (pluriatividade). A partir dessa constatação Kageyama (2008) propõe uma metodologia de avaliação do desenvolvimento nas áreas rurais baseada em dados secundários calcada em três dimensões: 1) identificação dos Fatores Condicionantes do desenvolvimento rural, em que busca-se levantar indicadores que caracterizem a base demográfica e econômica, que é sob as quais se desenrola o processo de desenvolvimento rural; 2) Características do desenvolvimento rural, nas quais estão presentes indicadores que buscam identificar as características socioeconômicas e ambientais do desenvolvimento em questão; 3) Efeitos ou Resultados do processo de desenvolvimento, onde os indicadores presentes expõem as consequências (positivas e negativas) do processo em questão.

A partir dessa construção teórica, a autora propõe uma série de indicadores com objetivo de analisar as três dimensões do desenvolvimento rural<sup>2</sup>. Contudo, para o cálculo dos indicadores propostos por Kageyama (2008) em termos municipais seria necessária a disponibilidade de uma série de dados que não existem nesse nível no Brasil. Por essa razão foram necessárias adaptações nos indicadores propostos por Kageyama (2008) para que se tornasse viável o cálculo dos indicadores a partir dos municípios.

Assim, tendo como base a metodologia descrita, foram utilizados os indicadores (Quadro 1) para caracterizar o processo de desenvolvimento rural nos municípios do estado do Rio de Janeiro. As justificativas para a seleção dos indicadores apresentados no Quadro 1 podem ser buscadas em Kageyama (2008).

---

<sup>2</sup> Os indicadores podem ser consultados em Kageyama (2008).

<b>Fatores condicionantes</b>	Fatores Demográficos	% de estabelecimentos de ensino fundamental com mais que 30 alunos na área rural
		% de turmas não – multisseriadas de ensino fundamental nas áreas rurais
		Razão docente por população de 5 a 14 anos (por mil pessoas) na área rural
		PIBpc municipal (mil R\$/ano)
		Razão docente por estabelecimentos de ensino fundamental e médio na área rural
		Razão de dependência (ativos/inativos) na área rural
	Isolamento Territorial	% da população municipal residente na área rural
		% dos domicílios rurais com telefone (fixo e celular)
		% dos domicílios rurais com internet
		Densidade demográfica (hab/km2)
		Veículos/ Km²
	Presença da Agricultura Familiar	% área plantada exceto as duas principais culturas
		% da área plantada em estabelecimentos com até 10 hectares (ha)
		% do valor da produção com origem na agricultura familiar
		% da mão de obra familiar não assalariada na área rural
		Área média dos estabelecimentos agropecuários hectares (ha)
<b>Características</b>	Diversidade da Agricultura	Relação entre área de lavoura e de outros usos
		Razão entre pastagens plantadas e naturais
		Razão entre o valor da produção por área (ha)
		Valor da produção por pessoa ocupada na área rural (R\$/ pessoa)
	Ambientais	% da área dos estabelecimentos rurais com matas e/ou florestas
		% de estabelecimentos agropecuários que utilizam plantio em nível
		% estabelecimentos agropecuários que protegem encostas
		% estabelecimentos agropecuários que utilizam rotação de cultura
	Pluriatividade	% do pessoal ocupado apenas em atividades não agropecuárias nos estabelecimentos agropecuários
		% dos estabelecimentos agropecuários que são pluriativos
		% da receita dos estabelecimentos agropecuários com origem no trabalho não agrícola

<b>Resultados</b>	Escolaridade	Taxa(%) de escolaridade da população rural
		Razão de pessoas com 15 anos ou mais por pessoas com 8 anos ou mais de estudo
		Taxa (%)de Alfabetização
	Êxodo Rural	Variação (%) da população rural residente entre 2000 e 2010
		Média de moradores nos domicílios rurais
	Renda e Redução da Pobreza	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm)
		Índice de Condições de Vida (INIVI)
		% da receita dos estabelecimentos agropecuários vindo do trabalho
		Rendimento médio mensal das pessoas com 10 ou mais anos (R\$/pessoa)

Quadro 1. Adaptação dos indicadores propostos por Kageyama

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados utilizados nos indicadores presentes nos Fatores Condicionantes foram extraídos do: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), de 2010; Censo Demográfico, de 2010 e Censo Agropecuário, de 2006, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para o cálculo dos indicadores presente nas Características foram retirados do Censo Agropecuário de 2006. E para o cálculo dos indicadores dos Resultados foram retirados do Censo Demográfico anos 2000 e 2010 e Censo Agropecuário de 2006.

Vale destacar que os indicadores referentes ao Meio Ambiente que compõem a dimensão das Características foram os mais difíceis de serem adaptados, dada a escassez de dados em termos municipais; por essa razão foram estes que se afastaram em maior medida daqueles indicadores originalmente propostos por Kageyama (2008).

Após a coleta dos dados foi realizada uma análise do dendograma no software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) v. 22 com o objetivo de determinar o número de *cluster* mais adequado para ser utilizado na análise. Esse procedimento foi realizado para cada uma das três dimensões propostas (Fatores Condicionantes, Características e Resultados) definindo-se três *clusters* para Fatores Condicionantes, quatro *clusters* para características e três *clusters* para Resultados. No caso dos Fatores Condicionantes das 92 cidades que compõem o estado do Rio de Janeiro somente 75 foram consideradas, sendo que as demais não foram clusterizadas, uma vez que os dados não estavam adequados para tal<sup>3</sup>. Devido à mesma situação foram consideradas 80 cidades para a formação dos *clusters* nas Características e 76 cidades no caso dos Resultados.

Após a definição do número de *clusters*, os dados foram submetidos à uma análise

<sup>3</sup> Valores em formato de intervalos ou dados inexistentes.

hierárquica de *clusters* no *software Philcarto v.5.73*, que forneceu uma série de elementos estatísticos para análise e o mapa dos aglomerados formados em cada uma das dimensões.

Por fim, buscou-se na literatura relacionada à história, economia e geografia do estado do Rio de Janeiro a explicação para a formação dos grupos homogêneos, uma vez que as semelhanças no perfil de desenvolvimento que aproximam as cidades que compõem cada grupo estão calcadas em questões históricas, econômicas e geográficas que marcam seu desenvolvimento, como ressalta Kageyama (2008).

## **A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO RURAL: ANÁLISE DAS TRÊS DIMENSÕES**

Na sequência são apresentadas as caracterizações dos *clusters* formados a partir da análise estatística.

### **Os Fatores Condicionantes**

Segundo Kageyama (2008), os indicadores propostos nos Fatores Condicionantes visam caracterizar a base demográfica e econômica, sob a qual se processa o desenvolvimento rural, ou seja, analisar o potencial de desenvolvimento, que permite promover ou retardar as características do território.

Dos 16 indicadores utilizados nesse quesito, somente a “área média dos estabelecimentos rurais” não estaria positivamente relacionada ao desenvolvimento rural<sup>4</sup>.

Os indicadores de 1 a 6 (Tabela 1) se referem aos Fatores Demográficos; de 7 a 11 se referem ao Isolamento Territorial e, de 12 a 16, à Presença da Agricultura Familiar. Segundo a Kageyama (2008), os indicadores de Isolamento Territorial buscam mensurar as distâncias econômicas dos contatos e da acessibilidade em geral, assim quanto menor o isolamento, maiores serão as possibilidades de um desenvolvimento rural que contemple diversificação, multifuncionalidade e progresso social. Os indicadores de Presença da Agricultura Familiar buscam mensurar aspectos que favorecem o desenvolvimento, como a diversificação agrícola, a menor concentração fundiária e a ocupação dos membros das famílias. Nos indicadores de Fatores Demográficos buscou-se mensurar aspectos que afetam o engajamento produtivo e os resultados de sua produção, tais como fecundidade, acesso à educação e base econômica.

A partir da clusterização, foram criados três grupos de cidades fluminenses (Figura 2).

---

<sup>4</sup> Quanto maior a área média, menor o potencial de desenvolvimento rural.



Figura 2. Estado do Rio de Janeiro: *clusters* formados a partir dos indicadores dos Fatores Condicionantes

Fonte: elaborado pela autora.

No *cluster* 01 estão inseridos principalmente os municípios da região noroeste do estado e parte da região da serra próxima ao noroeste e alguns municípios do Vale do Paraíba. No *cluster* 02 estão inseridos, principalmente, municípios do Vale do Paraíba, centro-sul fluminense, bem como alguns municípios da baixada litorânea próxima à região norte do estado. No *cluster* 03 estão inseridos parte do norte, da Costa Verde e metropolitana e parte sul da região Serrana. Na sequência são apresentados os valores médios dos indicadores (Tabela 1).

O *cluster* 01 apresentou o pior desempenho dentre os três, com valores acima da média somente em quatro dos 16 indicadores e também apresentou valor abaixo da média em área média dos estabelecimentos, o que é positivo para o desenvolvimento. Os indicadores positivos ao desenvolvimento estão concentrados naqueles referentes à Presença da Agricultura Familiar, em que, dos cinco indicadores, quatro deles são positivos, demonstrando presença marcante da agricultura familiar na região comparativamente aos demais *clusters*. Vale ainda ressaltar que esse grupo é o que apresentou o maior percentual de população rural (26,3%).

As regiões que se destacam dentro do *cluster* 01 são a noroeste e a parte da região Serrana mais próxima ao noroeste. A outra região que apresenta alguns municípios nesse *cluster* é a do Médio Paraíba.

A região noroeste é considerada uma das mais pobres do estado. Seu cenário é de forte degradação ambiental e êxodo rural, tendo uma situação social dramática (Teixeira, 2009) e uma estrutura fundiária baseada no binômio minifúndio - latifúndio com má utilização

das terras (CIDE, 2009).

	<b>Indicadores</b>	<b>Todas</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
1	% de estabelecimentos de ensino fundamental com mais de 30 alunos na área rural	<b>55,5</b>	34,2	58,7	81,5
2	% de turmas não multisseriadas no ensino fundamental nas áreas rurais	<b>70,37</b>	52,5	77,7	89,6
3	Razão docente por população de 5 a 14 anos por 1.000 pessoas na área rural	<b>104,3</b>	75,2	65,3	164,9
4	Razão docente por estabelecimentos do ensino fundamental e médio na área rural	<b>6,1</b>	3,9	6,2	8,9
5	Razão de dependência (ativos/inativos) na área rural	<b>1,8</b>	1,8	1,9	1,8
6	PIBpc municipal (mil R\$/ano)	<b>23,0</b>	13,4	25,5	34,2
7	% da população municipal residente na área rural	<b>19,1</b>	26,3	13,6	12,9
8	% dos domicílios rurais com telefone (fixo e celular)	<b>87,3</b>	72,8	97,9	100,1
9	% dos domicílios rurais com internet	<b>7,2</b>	3,5	10,0	10,6
10	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	<b>134,7</b>	53,7	111,7	254,1
11	Veículos/ Km <sup>2</sup>	<b>39,5</b>	14,6	29,3	77,9
12	% área plantada exceto as duas principais culturas	<b>39,4</b>	45,3	41,5	30,3
13	% da área plantada em estabelecimentos rurais com até 10 hectares	<b>6,0</b>	5,4	1,9	9,1
14	% do valor da produção com origem na agricultura familiar	<b>41,1</b>	48,7	20,6	42,9
15	% mão de obra familiar não assalariada na área rural	<b>89,1</b>	89,6	85,6	90,5
16	Área média dos estabelecimentos agropecuários (ha)	<b>49,8</b>	45,6	89,1	32,6

Tabela 1. Indicadores de Fatores Condicionantes: valores médios dos indicadores segundo os *clusters* de municípios do estado do Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Inep/MEC, Censo Demográfico 2000 e 2010, Censo Agropecuário, 2006.

Essa foi uma das regiões onde a cafeicultura se implantou após a exaustão da terra no Vale do Paraíba (e a sua consequente redução da produtividade dos cafezais), tendo sua ocupação decorrente do surto cafeeiro. Contudo, com a migração da produção de café para São Paulo, os cafezais foram substituídos pela pecuária extensiva. O relevo acidentado e o clima tropical de altitude, com forte sazonalidade das chuvas e uma forma de plantio do café que favoreceu a erosão e reduziu, consequentemente, a fertilidade do solo, dificultaram a manutenção da produção. Assim, o noroeste reproduziu a mesma trajetória do Vale do Paraíba algumas décadas depois (ALENTEJANO, 2005). Melo e Parré (2007), a partir de um indicador de desenvolvimento rural, identificaram que os municípios a noroeste do estado do Paraná tiveram um desempenho inferior ao de outras regiões em termos de desenvolvimento rural. Para os autores, isso estaria relacionado à dificuldade que a região apresentou em transitar da crise cafeeira (anos 60/70) para um novo padrão

de atividade agrícola. O solo arenoso teria inviabilizado a expansão de culturas anuais, fazendo com que a pecuária extensiva fosse a melhor opção ao declínio do café. Assim, identifica-se que a dinâmica pela qual passou a região do médio Paraíba e posteriormente o noroeste do estado do Rio de Janeiro, e que determinou, comparativamente a outras regiões do estado, um menor grau de desenvolvimento rural, esteve presente de forma similar no estado do Paraná.

Atualmente, a produção predominante na região noroeste é a pecuária leiteira extensiva, ao lado do crescimento da rizicultura, das lavouras de tomate e cana-de-açúcar (TEIXEIRA, 2009), tendo ainda fortes características rurais em função do distanciamento da região metropolitana.

A dinâmica das regiões rurais da região serrana localizada mais ao norte é similar àquela encontrada nas regiões norte e noroeste fluminense do que a dinâmica observada na da região serrana mais “próspera”, localizada mais ao sul, próxima à região metropolitana. A região serrana mais a noroeste apresenta fraco desempenho econômico, em função da substituição da atividade cafeeira pela pecuária extensiva, em solos empobrecidos, trazendo baixos índices de produtividade, o que tem servido para forçar o êxodo de parcelas consideráveis da força de trabalho rural (MARAFON, 2011), tendo, portanto, uma trajetória similar àquela descrita em relação à região noroeste.

O *cluster* 03 apresenta a melhor situação, tendo somente três dos 16 indicadores abaixo da média. Certamente que as razões que levam as diferentes regiões que compõem esse grupo a terem os melhores condicionantes para o desenvolvimento rural são distintas. Uma primeira região que faz parte deste grupo é grande parte dos municípios do norte. Essa região do estado é tradicional na produção agropecuária e teve, na produção da cana-de-açúcar, um importante motor econômico no século XX. Num primeiro momento, essa produção de cana-de-açúcar se alicerçou nos grandes engenhos e na mão de obra rural. Posteriormente, com a mudança nos padrões técnicos de produção, a forma de produzir foi alterada, ganhando forma nas grandes usinas e no trabalho temporário materializado nos «boias-frias». A produção de cana-de-açúcar na região tem sido fortemente reduzida como consequência da redução dos estímulos do Proálcool e da baixa produtividade regional num contexto de acirramento da competição com outras regiões (AZEVEDO, 2004). Nota-se, contudo, que apesar da tradição na produção de cana-de-açúcar baseada outrora em latifúndios, há forte presença da agricultura familiar na região comparativamente a outros locais do estado, uma vez que, como se pode observar na Tabela 1, os indicadores referentes à presença da agricultura familiar são os maiores encontrados entre os *clusters*, inclusive aqueles referentes à área média dos estabelecimentos (valores abaixo da média dos *clusters*). Contudo, o indicador de diversificação (percentual de área com culturas exceto as duas principais) segue abaixo da média, indicando baixa diversificação comparativamente a outros *clusters* e que, no caso da região norte, pode refletir o predomínio da produção de cana-de-açúcar. Segundo Cruz (2006), as características do processo de modernização do

setor agropecuário e agroindustrial da região norte fluminense agravaram os fenômenos do monocultivo, da concentração e fragmentação fundiárias e do êxodo rural. Seria, talvez, dessa falência dos sistemas de produção e processamento de cana acima citado, que teria surgido uma agricultura familiar mais presente comparativamente a outras regiões do estado.

Melo e Parré (2007) identificaram que, no norte pioneiro do Paraná, com a crise da cafeicultura, a região se voltou à produção de culturas de larga escala, como trigo, soja e cana, incorporando tecnologia e tendo como consequência o êxodo rural, ficando numa situação intermediária em termos de desenvolvimento rural. Essa situação é similar à encontrada no norte fluminense que, diante da mesma crise, se voltou à produção de cana-de-açúcar em moldes de larga escala, ocasionando também êxodo rural na região. Por outro lado, a participação da maioria dos municípios da região norte do estado no grupo com melhores indicadores (*cluster* 03) pode decorrer do fato de esses municípios terem acesso privilegiado aos *royalties* do petróleo, recursos que teriam impacto direto ou indireto em diferentes indicadores ligados ao isolamento territorial e a fatores demográficos, mas também em decorrência dos efeitos dos investimentos que são realizados na produção de petróleo e gás na região (aumento do emprego, aumento da renda e demanda pelos diferentes serviços e bens). Segundo Pacheco (2005, p.2),

dos nove municípios do norte fluminense, cinco estão localizados na denominada Zona de Produção Principal da Bacia de Campos: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra. Tal fato lhes confere maior participação no rateio final dos recursos de *royalties*. Já os municípios de Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana fazem parte da denominada Zona de Produção Limitrofe da Bacia de Campos, o que implica em menor repasse de *royalties* (quando comparado com os repasses obtidos pelos municípios da Zona de Produção Principal e Zona de Produção Secundária).

Ainda segundo esse autor, “os dados indicam que os *royalties* estão sendo gastos na ampliação da oferta de bens e serviços públicos, como se fossem recursos tributários”, o que impactaria na oferta de serviços básicos, como educação, saúde e saneamento.

Uma segunda região pertencente ao *cluster* 03 é parte da serra composta pelos municípios de Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo. Esses municípios tiveram sua origem vinculada também à expansão cafeeira do século XIX. O acesso à capital do Rio de Janeiro através das ferrovias que transportavam o café permitiu o surgimento de indústrias, comércio e turismo na região (CARNEIRO E ROCHA, 2009). Alentejano (2005) aponta como aspectos que marcam o processo de desenvolvimento da região serrana os fatos: (i) o abastecimento alimentício da região metropolitana do Rio de Janeiro e (ii) ser um elo de ligação com as demais regiões do estado, já que duas das principais ligações rodoviárias cruzam a região, justificando o surgimento de atividades de apoio à circulação de mercadorias e serviços. Segundo Marafon et al. (2011), a região da serra deteve maior



desenvolvimento das atividades produtivas em decorrência da industrialização nascente, da vinda dos colonos e da acelerada urbanização. Conterato, Schneider e Waquil (2009), a partir da análise de indicadores de desenvolvimento rural, identificaram que a microrregião de Caxias do Sul, localizada na região serrana do estado do Rio Grande do Sul, apresentou melhores indicadores de desenvolvimento rural que outras microrregiões analisadas em decorrência do desenvolvimento das atividades industriais e da concentração de comércio e serviços que tem tornado essa região um dos principais polos econômicos daquele estado. Nesse sentido, dinâmica similar pode ser identificada na região serrana fluminense “próspera”, que também apresentou indicadores acima da média comparativamente às demais regiões do estado. Esta similaridade corrobora a afirmativa de que o desenvolvimento rural virtuoso pode estar associado à uma dinâmica econômica-produtiva diversificada da região considerada.

A presença da agricultura familiar na região está associada à topografia acidentada que não favoreceu a instalação de grandes propriedades, justificando a permanência de médias e pequenas propriedades mesmo diante da tendência à concentração fundiária vista em outras regiões do estado (CARNEIRO E ROCHA, 2009). A persistência e a força da agricultura familiar na região podem estar associadas, segundo Carneiro e Rocha (2009), à manutenção do tecido social em que a agricultura está calcada seja como renda principal, complementar ou como garantia de segurança alimentar das famílias.

A região metropolitana é outra região pertencente ao *cluster* 03. Nessa região, a parte mais próxima à Baía da Guanabara, nas primeiras décadas do século, foram instalados alguns núcleos coloniais de pequenos produtores com o objetivo de abastecer a capital. Contudo, dada a proximidade com a cidade do Rio, a disputa pela posse da terra por especuladores e interessados em se instalar numa área com infraestrutura e perto da capital passa a predominar (Alentejano, 2005), alijando o desenvolvimento agropecuário da região.

A atividade agropecuária na região é pouco praticada, mas apresenta, entretanto, uma produção de fruticultura e olericultura e até mesmo agricultura ecológica; porém, numa escala bem inferior àquela praticada na região serrana (Teixeira, 2009). O urbano nessa região avançou sob o rural em decorrência da expansão imobiliária (Marafon et al., 2011), mas também pelo alto grau de industrialização encontrado na região (Teixeira, 2009).

Aqui cabe uma importante consideração: a região metropolitana fluminense possui elevado grau de urbanização, como já apontado anteriormente; Nesse sentido, a existência de um *continuum* entre o rural e o urbano é intensa; assim, não há como negar a forte influência das características urbanas da região na determinação dos indicadores, principalmente ligados aos aspectos demográficos e de isolamento territorial.

A região da costa verde, com exceção de Paraty, também faz parte do *cluster* 3, sendo que, nessa região, a construção da BR 101 cortando o litoral sul levou ao avanço do turismo e da especulação imobiliária e a um processo de desruralização, vinculando o

ordenamento territorial aos interesses do capital especulativo imobiliário ligado ao turismo (Alentejano, 2005).

A atividade agrícola na região é marginal, se sobressaindo às atividades ligadas à indústria do turismo que, no caso dessa região, está ligado ao turismo de natureza (ecológico ou praia) e ao patrimônio histórico-cultural. É o turismo quem dinamiza os demais setores, inclusive a agricultura (Marafon et al., 2011).

A atividade agrícola é limitada por estar inserida numa região com diversas unidades de conservação que são reservas de Mata Atlântica, destacando-se a agricultura extrativista com a exploração de palmito, coco e banana (Teixeira, 2009). Além disso, como em outras regiões turísticas do estado, a intensa especulação imobiliária espreme ainda mais o rural, levando muitos produtores familiares a abandonar a atividade agrícola, quando não a saírem de suas terras (Marafon et al., 2011).

Já o *cluster* 02 apresentou oito indicadores positivos em relação ao desenvolvimento rural e oito indicadores negativos ao desenvolvimento. Parte dos municípios pertencentes a esse *cluster* está localizado na região centro-sul fluminense, marcada pelo abandono dos cafezais, dada a migração do café para o estado de São Paulo, e sua substituição pela pecuária extensiva grande poupadora de mão de obra (Alentejano, 2005)

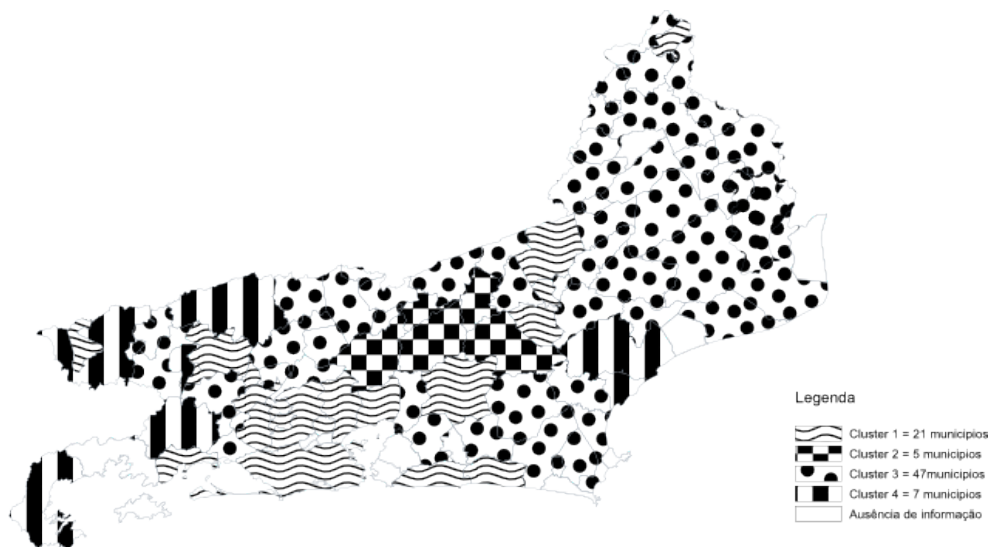
## AS CARACTERÍSTICAS

Segundo Kageyama (2008), as Características constituem as condições para as diferentes trajetórias de desenvolvimento, que são próprias de cada região e que buscam ser captadas pelos indicadores.

Os dez indicadores utilizados nesta dimensão estão divididos em três aspectos: Diversidade da Agricultura – indicadores de 1 a 4; Ambientais – indicadores de 5 a 8 e Pluriatividade – indicadores de 9 a 11. Os indicadores do primeiro aspecto buscam identificar a “vocação” da região para agricultura ou pecuária e sua intensificação, entendendo que uma agricultura diversificada e produtiva seria a melhor situação para promoção do desenvolvimento rural. Os indicadores ambientais suscitam a importância da preservação do meio ambiente para o alcance do desenvolvimento rural. A pluriatividade está associada à diversificação das origens das rendas como forma de superação do estado de pobreza ou mesmo de capitalização.

A partir da clusterização foram criados quatro *clusters*. A Figura 3 indica uma predominância do *cluster* 03, indicando uma trajetória de desenvolvimento rural semelhante para grande parte do estado, principalmente nas regiões norte, noroeste, centro, baixada litorânea e parte do Vale do Paraíba. Já o *cluster* 02 se concentra na região serrana mais ao sul. O *cluster* 01 está localizado principalmente na região metropolitana e o *cluster* 04 está disperso nas regiões sul e pouco ao norte do estado. Os valores médios das variáveis para os *clusters* e para todas as cidades são apresentados a seguir (Tabela 2).

Os *clusters* 01 e 02 apresentaram para a variável “relação entre área de lavoura e outros usos” valores (respectivamente 0,3 e 0,3) acima da média (0,2) e, para a variável “razão entre pastagens plantadas e naturais”, valores (0,8 e 0,9) abaixo da média (1,0), indicando que nessas duas regiões há o predomínio de lavouras em relação às pastagens comparativamente aos demais. A agricultura dos *clusters* 01 e 02 seria intensiva por gerar valor da produção por hectare acima da média, sendo a do *cluster* 02 a mais intensiva dentre todos. No caso do *cluster* 02, a atividade agrícola seria ainda intensiva em trabalho por gerar um valor da produção por pessoa ocupada (R\$ 1.347,00) bem acima da média (R\$ 817,3).



Mapa elaborado pelo Philcarto

Figura 3. Estado do Rio de Janeiro: *clusters* formados a partir dos indicadores das Características

Fonte: elaborado pela autora.

	<b>Indicadores</b>	<b>Todas</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>	<b>C4</b>
1	Relação entre área de lavoura e de outros usos	<b>0,2</b>	0,3	0,3	0,1	0,1
2	Razão entre pastagens plantadas e naturais	<b>1,0</b>	0,8	0,9	1,0	1,5
3	Razão entre o valor da produção e área (ha)	<b>677,6</b>	875,1	2460,7	462,8	253,9
4	Razão do valor da produção e pessoas ocupadas (R\$/pessoa)	<b>817,3</b>	725,6	1347,0	819,3	700,1
5	% da área dos estabelecimentos rurais com matas e/ou florestas	<b>18,1</b>	21,9	30,8	12,9	32,4
6	% de estabelecimentos rurais que utilizam plantio em nível	<b>21,8</b>	27,3	45,5	16,9	21,2
7	% de estabelecimentos que protegem ou conservam as encostas	<b>4,5</b>	4,1	6,7	4,2	6,6
8	% dos estabelecimentos que utilizam a rotação de cultura	<b>10,7</b>	9,7	47,6	7,6	8,2
9	% de estabelecimentos rurais são pluriativos	<b>25,2</b>	27,3	15,4	25,3	24,7
10	% do pessoal ocupado apenas em atividades não agropecuárias nos estabelecimentos rurais	<b>4,1</b>	7,5	1,9	2,9	3,3
11	% da receita dos estabelecimentos rurais com origem do trabalho não agrícola	<b>3,9</b>	3,7	5,5	1,9	16,5

Tabela 2. Indicadores de Características: valores médios dos indicadores segundo os *clusters* de municípios do estado do Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Agropecuário 2006 (IBGE).

Os *clusters* 03 e 04 apresentaram valores (1 e 1,5 respectivamente) próximos à média (1) para a variável “razão entre pastagens plantadas e naturais” e valores (0,1 e 0,1 respectivamente) abaixo da média (0,2) para “relação entre área de lavoura e de outros usos” indicando, portanto, um predomínio da atividade pecuária comparativamente aos demais *clusters*. Contudo, em ambos o valor da produção por hectare (R\$ 462,8 e R\$ 253,9 respectivamente) ficou abaixo da média (R\$ 677,6), indicando pecuária extensiva. O valor (R\$ 700,1) abaixo da média (R\$ 817,3) da variável produção por pessoa ocupada indicaria, ainda, no caso do *cluster* 04, uma baixa produtividade da mão de obra. Nesse sentido, o que se evidencia é que, no caso do *cluster* 03, o desenvolvimento rural é marcado pela pecuária extensiva em área, mas de maior produtividade relacionada à mão de obra e que, no caso do *cluster* 04, sua trajetória de desenvolvimento é marcada por uma pecuária de caráter extensivo e de baixa produtividade da mão de obra.

Em relação aos indicadores ambientais, o *cluster* 02 se destaca por apresentar todos os quatro indicadores com valores bem acima da média comparativamente aos demais *clusters*, indicando que a preservação ambiental tem permeado o processo de desenvolvimento rural na região. Situação oposta estaria presente no *cluster* 03, uma vez que todos os indicadores ambientais encontram-se com valores abaixo da média, indicando que a trajetória de desenvolvimento rural dessa região tem sido marcada pela ausência de preocupação ambiental. Já no caso dos *clusters* 01 e 04, a situação ambiental seria

intermediária, uma vez que nos dois *clusters* existem dois indicadores acima da média e dois indicadores abaixo.

O *cluster* 02 abarca principalmente a região serrana que é marcada pela presença de unidades de conservação e pela presença de atividade agrícola intensa comparativamente às demais regiões, mas que é desenvolvida principalmente por agricultores familiares num contexto de valorização da paisagem natural pelos turistas, o que tem como consequência a existência de uma maior preocupação com a questão ambiental, mas também a disseminação de práticas agrícolas menos impactantes ao meio ambiente como a produção orgânica e agroecológica (Carneiro e Rocha, 2009).

No caso do *cluster* 03, que abarca as regiões norte, noroeste, centro-sul e baixadas, o desempenho ruim na dimensão ambiental pode estar (com exceção da região das baixadas) associada à degradação do solo gerada primeiramente pelas atividades monocultoras de café e cana-de-açúcar e que posteriormente foi agravada pela prática da pecuária extensiva que passa a dominar a paisagem da região.

Em relação à pluriatividade, o *cluster* 01 apresentou valores acima da média em dois dos três indicadores, enquanto os demais apresentaram somente um dos três indicadores acima da média, indicando que, comparativamente, o *cluster* 01 teria a pluriatividade mais presente em seu processo de desenvolvimento. No caso do *cluster* 01, os indicadores que ficaram acima da média foram o “percentual de estabelecimentos pluriativos”<sup>5</sup> e o “percentual de pessoas ocupadas apenas em atividades não agropecuárias nos estabelecimentos rurais”. No caso do terceiro indicador de pluriatividade, “percentual da receita do trabalho não agrícola no estabelecimento”, o valor de 3,7% ficou bem próximo à média, que foi de 3,9%.

Sintetizando, o *cluster* 01 teria sua trajetória de desenvolvimento, comparativamente aos demais *clusters*, marcada pela maior presença da pluriatividade e pela agricultura mais intensiva. A trajetória do desenvolvimento do *cluster* 02 seria caracterizada pela agricultura intensiva com forte preocupação ambiental. O *cluster* 03 tem sua trajetória de desenvolvimento marcada pela pecuária extensiva com baixa preocupação ambiental. E o *cluster* 04 tem sua trajetória marcada pela pecuária extensiva.

No caso do *cluster* 02, que agrega boa parte da região serrana do estado, essa característica do processo de desenvolvimento calcada na produção agrícola mais intensiva com preocupação ambiental quando se compara com outras regiões está relacionada à dinâmica territorial que envolve uma intensa produção agrícola centrada em pequenos estabelecimentos com mão de obra familiar, associada à existência de várias unidades de conservação ambiental. Essas unidades de conservação associadas à exploração do turismo inibem a atividade agrícola intensiva em favor da exploração do turismo, pressionando para formas de produção agrícola associadas à produção orgânica e/ou

<sup>5</sup> Aqueles em que ao menos um membro da família declarou ter atividade remunerada fora do estabelecimento agropecuário.

agroecológica, que estão mais ligadas ao turismo ecológico (Carneiro e Rocha, 2009). Essa região tem um importante papel no abastecimento de hortaliças no estado, principalmente na região próxima à cidade do Rio de Janeiro.

Como tem sido destacado na literatura fluminense sobre pluriatividade (Marafon, 2007; Rua, 2002; Carneiro e Rocha, 2009), a serrana seria a principal região do estado onde o fenômeno da pluriatividade se manifesta de forma intensa, dada a conjunção de alguns fatores: a existência de muitos estabelecimentos familiares, o intenso turismo que leva ao aumento de oportunidades de trabalho não agrícolas e a revalorização do turismo rural, bem como a ampliação de chácaras e sítios de lazer que também ampliam as oportunidades de trabalho não agrícolas. Mas, ao contrário do esperado, dois dos três indicadores de pluriatividade não apresentaram em sua maioria valores acima da média ou mesmo próximos à média.

É no *cluster* 01, que abarca parte da região metropolitana, parte da região central (Barra do Piraí, Mendes, Paulo de Frontin) e parte da serrana mais ao norte (Cantagalo, Cordeiro e Bom Jardim), onde a pluriatividade se manifesta de forma mais intensa comparativamente às demais regiões. A razão pela qual o indicador de “estabelecimentos pluriativos” é maior na região metropolitana está associada à exploração das áreas rurais com fins de moradia para os trabalhadores urbanos, em virtude da valorização imobiliária e, com efeito, a ampliação das áreas urbanas sobre as áreas rurais, possibilitando moradia a menor custo na periferia). Essa realidade teria influência direta, portanto, no fato de o indicador “percentual do pessoal ocupado apenas em atividades não agropecuárias” estar acima da média do estado. Como coloca Marafon, “as transformações no espaço rural, como a prática do turismo rural e a disseminação de empregos não agrícolas, encontram-se associadas ao intenso processo de urbanização” (Marafon, 2007 p.96). Alentejano (2005, p.53), citando Brito e Inocêncio (1988, p 115), coloca que “o processo de valorização das terras associado à expansão da Grande Rio tem tido papel muito significativo nas transformações que se vê operando no meio rural fluminense”.

O *cluster* 03 também apresentou um percentual de estabelecimentos pluriativos acima da média, o que significa que, em boa parte do interior do estado (região que abarca norte, noroeste, baixadas, centro-sul), esse fenômeno tem se evidenciado. Em parte, isso pode decorrer de mudanças relacionadas à desmetropolização que viria acontecendo recentemente não somente na esfera da produção, mas também da circulação com o avanço do turismo para o interior. Segundo Teixeira (2009), o turismo rural tem engendrado uma série de mudanças no espaço agrário, contribuindo para uma nova relação rural-urbano e proporcionando uma revalorização do meio rural, simultaneamente ao esvaziamento das práticas agrícolas.

## OS RESULTADOS

Os Resultados associados a um processo de desenvolvimento rural estariam ligados à melhoria de bem-estar da população rural. “O processo de desenvolvimento rural deve equilibrar os benefícios ao território e à população de forma a preservar o meio ambiente, dinamizar a economia e melhorar as condições de vida e bem-estar” (Kageyama, 2008, p. 157). Dessa forma, espera-se que um processo virtuoso de desenvolvimento rural implique na redução da emigração rural, na elevação da renda e na redução da pobreza, melhoria da qualidade de vida e da educação.

Os indicadores utilizados estão divididos em três aspectos: Escolaridade de 1 a 3; Êxodo Rural de 4 a 5; Renda e Redução da Pobreza de 6 a 9 e a partir da clusterização foram criados quatro *clusters* nessa dimensão.

A Figura 4 indica a predominância do *cluster* 02, cuja área domina as regiões norte e noroeste do estado, bem como parte da região da serra próxima a essas áreas. O *cluster* 01 em sua maioria agrega cidades da região central indo para o sul do estado. Já o *cluster* de 03 agrega cidades da região sul, litoral próximo ao norte e algumas outras cidades dispersas.



Mapa elaborado pelo Philcarto

Figura 4. Estado do Rio de Janeiro: *clusters* formados a partir dos dados dos indicadores dos Resultados

Fonte: elaborado pela autora.

Os valores médios dos indicadores para os *clusters* e para todas as cidades são

apresentados a seguir (Tabela 3).

	Indicadores	Todas	C1	C2	C3
1	Taxa (%) de escolaridade do rural	34,7	39,1	32,5	33,9
2	Razão entre o número de pessoas adultas com 8 anos ou mais de estudo	6,1	4,8	7,9	4,1
3	Taxa (%) de alfabetização no rural	86,6	88,2	83,5	91,2
4	Variação (%) da população rural entre 2000 e 2010	-6,1	-25,6	-11,1	30,0
5	Média de moradores nos domicílios rurais	3,7	3,4	3,3	3,3
6	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHm	0,71	0,71	0,7	0,7
7	Índice de Condições de Vida - INIVI	64,9	66,7	60,4	72,3
8	% da receita dos estabelecimentos rurais vindas do trabalho.	96,9	98,2	96,5	96,1
9	Rendimento nominal médio (R\$) mensal das pessoas com 10 ou mais anos	431,8	458,1	375,0	524,3

Tabela 3. Indicadores de Resultado: valores médios dos indicadores segundo os *clusters* de municípios do estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Demográfico 2000 e 2010, Censo Agropecuário, 2006, PNUD, 2010, IBGE, 2010.

Em relação aos indicadores de escolaridade, o grupo 01 apresentou dois indicadores acima da média, enquanto os demais apresentaram somente um indicador com valor acima da média. Já em relação aos indicadores do êxodo rural, somente o *cluster* 03 apresentou aumento da população, enquanto os demais *clusters* apresentaram redução; portanto, o *cluster* 03 demonstrou um comportamento dissonante da variação negativa que caracteriza a variação da população rural em geral. O *cluster* 02 apresentou desempenho abaixo da média em ambos indicadores de êxodo rural.

Em relação aos indicadores ligados à renda e à qualidade de vida, o pior desempenho foi o do *cluster* 02 que apresentou todos os indicadores com valores abaixo da média, enquanto o melhor desempenho foi do *cluster* 03, que teve três indicadores apresentando valores bem acima da média.

Em suma, o que se evidencia a partir dos dados é que o *cluster* 02 apresentou o pior desempenho, tendo somente um indicador acima da média. Os *clusters* 01 e 03 apresentaram a grande maioria dos indicadores acima da média, sendo que, no caso do *cluster* 03, foram os maiores valores encontrados, principalmente nos itens renda e redução da pobreza. Destaca-se que somente no *cluster* 03 foi observado aumento da população rural, enquanto no *cluster* 01 observou-se a maior redução de população rural. De forma geral, os municípios tanto o *cluster* 01 como o 03 estão dispersos nas regiões mais ao centro-sul do estado, não sendo possível identificar fatores comuns a esses municípios que expliquem suas posições nos grupos.



O *cluster* 02, que abarca principalmente as regiões norte, noroeste e a serrana mais ao norte, apresentou o pior desempenho em relação aos resultados. Essa situação pode estar associada à herança agrícola e agrária da região (noroeste e serrana a norte), que teve no seu passado a exploração da cana-de-açúcar e café nos moldes tradicionais da grande propriedade, aspectos que já foram tratados ao longo do texto. No caso do norte fluminense, além da queda de produtividade da cana-de-açúcar, produto ainda importante na agropecuária da região, o alto grau de desemprego sazonal tem como consequências a pauperização, o desenraizamento e o deslocamento do trabalhador rural para as periferias das cidades (MARAFON, et al., 2011). A maior presença da agricultura familiar na região norte comparativamente às demais regiões não foi suficiente para determinar um bom desempenho dos indicadores de Resultados.

## CONCLUSÕES

Diversos trabalhos têm sido publicados nos últimos anos com o objetivo de mensurar indicadores ou índices de desenvolvimento rural em estados, territórios ou municípios. Contudo, nenhum deles, exceto o de Kageyama (2008) e o presente trabalho, tratam o desenvolvimento rural como um processo e não como fim (resultados). Essa metodologia processual permite compreender melhor as raízes e os caminhos que o desenvolvimento rural têm trilhado nos diferentes territórios, gerando, assim, informações mais qualificadas que podem ser utilizadas para ações públicas ou privadas mais efetivas, que promovam um desenvolvimento rural virtuoso.

Contudo, no Brasil, são grandes as dificuldades na construção de indicadores de desenvolvimento rural em nível municipal, dada a inexistência de bancos de dados atualizados (ou não) em diferentes aspectos da realidade esfera municipal. Assim, por exemplo, no caso do estado do Rio de Janeiro haveria a necessidade de se considerar indicadores que envolvessem a questão da violência, dada a presença deste fenômeno nas áreas rurais das diferentes regiões; contudo, não há como incorporar tal aspecto aos indicadores, pois não estão disponíveis para consulta pública dados municipais e com recorte rural para tal tema.

Outro aspecto importante a ser destacado é a dificuldade em definir mais claramente as trajetórias pelas quais o desenvolvimento rural se processa nos territórios, isso porque os indicadores de “Características” que, *a priori*, deveriam permitir traçar esse caminho, são insuficientes para essa clareza, pois se referem a informações de um dado momento (uma fotografia) e não em diferentes momentos, o que seria mais adequado, pois permitiria uma melhor identificação de uma trajetória.

Em relação ao estado do Rio de Janeiro, identificou-se uma realidade heterogênea no espaço rural, convivendo com situações em que se observa um desenvolvimento rural virtuoso calcado em Fatores Condicionantes sólidos e em outras regiões um processo de

desenvolvimento fraco, calcado num passivo deixado pelos ciclos econômicos vinculados a produtos de exportação (cana e café). Tal constatação consolida a necessidade de que as políticas públicas voltadas às áreas rurais sejam especializadas, ou seja, que considerem as diferentes realidades locais.

A partir da análise dos indicadores, o que se observa é que a região noroeste, com o passivo deixado pelo ciclo do café, parte de uma situação condicionante para o desenvolvimento rural inferior ao das demais regiões do estado que, associado à uma pecuária extensiva, teriam levado a indicadores de Resultados abaixo da média do estado. Essa situação, contudo, não é única, como pontuado ao logo do texto, tendo a região noroeste do Paraná passado por situação similar. Essa constatação é importante por permitir compreender que uma mesma situação (o fim do ciclo do café) pode gerar externalidades em diferentes locais com características diferentes.

No caso da região norte, a situação difere um pouco, na medida em que os indicadores de Fatores Condicionantes estariam acima da média; contudo, a pecuária extensiva teria contribuído para que os indicadores de Resultados ficassem ruins (abaixo da média).

A situação da região serrana é dupla, uma vez que contempla duas realidades distintas que são captadas pelos indicadores: a parte da serrana mais próxima ao noroeste e a região mais próxima à metropolitana. No caso da região mais próxima ao noroeste, os municípios apresentam indicadores de Fatores Condicionantes abaixo da média que, associados à pecuária extensiva, na maioria dos municípios teriam levado os indicadores de Resultados abaixo da média. Já no caso da região serrana mais próxima à metropolitana, os indicadores de Fatores Condicionantes acima da média associados a um perfil agrícola mais intensivo com preocupação ambiental teriam levado a Resultados acima da média, exceto no caso de Teresópolis. Vale ressaltar que a região serrana é marcada por atividades fabril e comercial intensas, e essas características contribuíram para o desempenho dos indicadores de desenvolvimento rural da região. Essa constatação é similar àquela encontrada por Conterato, Schneider e Waquil (2009) em relação à microrregião de Caxias do Sul (RS). Dessa forma, infere-se que é de fundamental importância para o desenvolvimento rural de um território a conformação dos aspectos do território não ligados de forma propriamente dita com o rural, como são os casos citados anteriormente.

No caso da região metropolitana, o que se percebe é que os Fatores Condicionantes ficariam acima da média associados ainda a uma pluriatividade bastante presente; contudo, a ausência de dados de muitos municípios associada à diversidade de situações em termos de Resultados tornam difícil qualquer associação.

Em relação à região do médio Paraíba, a falta de dados em relação aos indicadores de Fatores Condicionantes para alguns municípios e a presença de diferentes situações nos municípios não permitem especulações sobre os Fatores Condicionantes. Nessa região, os Resultados apresentam indicadores acima da média para a maioria dos municípios,

denotando o alcance de melhores níveis de desenvolvimento rural comparativamente a outras regiões do estado. Isso pode estar associado à proximidade da realidade rural com as atividades fabris e de prestação de serviços que são características da região, demonstrando a interferência positiva da diversificação das atividades produtivas para um desenvolvimento rural virtuoso.

Por fim, vale destacar que nem sempre é possível, como colocado anteriormente, ter clareza sobre os encadeamentos entre Fatores Condicionantes, Características e os Resultados, o que, por sua vez, é um limitante, mas não invalida por completo a análise, uma vez que diferentes compreensões sobre os processos de desenvolvimento rural nas diferentes regiões ainda podem ser extraídas.

## REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, P.R. A Evolução do espaço Agrário Fluminense. *GEOgraphia*, ano 7, n.13, 2005.

ARAUJO, C. A. L. Desenvolvimento rural: uma análise de indicadores populacionais, sociais, econômicos e ambientais. Universidade Estadual de Montes Claros. Dissertação de Mestrado (Desenvolvimento Social), 2014.

AZEVEDO, H. J. Uma análise da cadeia produtiva da cana-de-açúcar na região Norte Fluminense. In: PESSANHA, R. M., SILVA NETO, R. (Org.) Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana de açúcar aos royalties do petróleo. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004.

CARNEIRO, M. J; ROCHA, B. N. R. Limites e possibilidade da construção de “territórios de desenvolvimento” na Região Serrana do Rio de Janeiro. *Política e Sociedade*, n.14, abril, 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 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](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)>. Acesso em: mar. 2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário. Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: fev. de 2016.

CEPERJ - CENTRO DE ESTATÍSTICAS, ESTUDOS E PESQUISAS. Mapa do Estado do Rio de Janeiro – Regiões de Governo e Municípios. 2013. Disponível em: [www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/Reg%20Gov\\_2013.pdf](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/Reg%20Gov_2013.pdf). Acesso em: jan. de 2018.

CEPERJ - CENTRO DE ESTATÍSTICAS, ESTUDOS E PESQUISAS. Valor adicionado bruto a preços de mercado. 2009. Disponível em: <http://www.fesp.rj.gov.br/>. Acesso em: fev. de 2016.

CHALITA, M. A. N. Desenvolvimento rural, agricultura e natureza: novas questões de pesquisa. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 52, n. 1, jan./jun, (97-11), 2005.

CIDE. Estado do Rio de Janeiro Regiões de Governo (descrição), 2009. Disponível em: <[http://www.cide.rj.gov.br/download/Regioes\\_de\\_Governo\\_2009.pdf](http://www.cide.rj.gov.br/download/Regioes_de_Governo_2009.pdf)>. Acesso em: out. de 2015.

CONTERATO, M. A; SCHNEIDER, S; WAQUIL, P. D. Desigualdade regionais de desenvolvimento rural do Rio Grande do Sul: uma proposta de análise multidimensional a partir de três microrregiões. Ensaios FEE (Impresso), v. 39, p. 615-654, 2009.

CRUZ, J. L. V. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no Norte Fluminense. In CARVALHO, Ailton Mota de & TOTTI, Maria Eugênia Ferreira (Orgs.) Formação histórica e econômica do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

GRAZIANO, J. G; DEL GROSSI, M. E. A pluriatividade na agropecuária brasileira em 1995. In: XXXVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 1998, Brasília – DF. V.2, p. 635-646. 1998.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.. **Estados mais pobres aumentam participação no PIB em dez anos, aponta IBGE, 2014.** Disponível em <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/11/14/estados-mais-pobres-aumentam-participacao-no-pib-em-dez-anos-aponta-ibge.htm>. Acesso em: mar. de 2016.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo escolar: resultados. Brasília: MEC, 2010.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. In: Sergio Schneider. (Org.). A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. In: XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2004, Cuiabá. "Dinâmicas Setoriais e Desenvolvimento Regional", 2004.

MARAFON, G. J. et al. Geografia do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Gramma, 2011.

MARAFON, J. G. Turismo em áreas rurais no Rio de Janeiro. Ciencias Sociales Online, julho, vol. I, n.2 (85-102), 2007.

MELO, C. O.; PARRÉ, J. L. Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. Brasília. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 45, n. 2, abr/jun. 2007.

MELO, R.F. Análise do Desenvolvimento Rural na Região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: caracterização dos municípios com base em indicadores populacionais, econômicos, ambientais e bem-estar social. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2005.

MOREIRA, R. Uma Análise Crítica do Modelo de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. In: MOREIRA, Ruy et al. Anais do Seminário. Niterói: EDUFF, 2001. p. 127-132.

NAVARRO Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. ESTUDOS AVANÇADOS 15 (43), 2001.

NEY, V. S. P. Atividades agrícolas e não agrícolas no meio rural do estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Produção Vegetal), Universidade estadual do Norte Fluminense. 2010.

PACHECO, C. A. G. O impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios da região norte fluminense. In: Anais do 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás. Salvador (BA). 2005.

RUA, J. Urbanidades e novas ruralidades no Estado do Rio de Janeiro: algumas considerações teóricas. In: MARAFON, Gláucio J. e IBEIRO, Marta F. (orgs.). Estudos de Geografia Fluminense. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Infobook, 2002.

RUA, J. Urbanidades no rural em um trecho da região serrana fluminense - a rodovia Teresópolis-Nova Friburgo. In: I Encontro de Grupos de Pesquisa - Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Sócio-Espaciais, Rio de Janeiro, 2005.

RUA, J. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 1, n.1, p. 82-106, fev. 2006.

SCHNEIDER, S; MATTOS, E. J. A pluriatividade no meio rural gaúcho: caracterização e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável, Porto Alegre, v.2, n.1/2, p.6-17, jan./ago. 2006.

SILVA, F. F. Distribuição de crédito para a agricultura familiar: um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2006.

SOBRAL, B. L. B. Limites ao Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: aspectos estruturais de seu processo de industrialização no período recente. Econômica, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 133-154, dezembro 2009.

TEIXEIRA, V. L. Novos contornos ocupacionais no meio rural fluminense: estudo sobre a pluriatividade entre agricultores familiares. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) UNICAMP, 2009.

VEIGA, J. E. A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

WYE GROUP. Statistics on rural development and agricultural household income. Nações Unidas, 2011. Disponível em <http://www.fao.org/wairdocs/am087e/am087e.pdf>. Acesso em: mar. de 2016.

## PARTE II – Desenvolvimento Regional e Economia e Gestão

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Caique Giacomo Ragazzi**

**Marcio Silva Borges**

### 1 | INTRODUÇÃO

No ano de 2004, o governo do estado do Rio de Janeiro deu início a um programa de benefícios fiscais, com o objetivo de obter crescimento e o desenvolvimento econômico de diversos municípios, entretanto, é importante observar que sem uma política econômica estadual, para inúmeros municípios crescer economicamente seria uma tarefa árdua, frente às desigualdades de atratividade para empresas e falta de investimento em infraestrutura.

Com o objetivo de progresso dos municípios, o estado criou o Fundo de Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses (FREMFL), no sentido de fornecer financiamentos para os empreendimentos que geram empregos e renda nos segmentos da indústria, agroindústria, agricultura familiar, micro e pequenas empresas, serviços e comércio atacadista, levando em consideração que estes eram considerados relevantes para o desenvolvimento econômico do estado e dos municípios abrangidos pela lei.

Para aumentar o programa de benefícios

fiscais através de lei, o estado do Rio de Janeiro fez uma diminuição no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), na parte de responsabilidade do estado, para que as empresas instalassem unidades nos municípios fluminenses.

Atualmente produz-se uma chamada economia “sem fronteiras” que vem sendo frequentemente denominada como globalização e que se beneficia e reforça a desigualdade social e territorial. Os propósitos da globalização, sob a gerência do grande capital, no Brasil, têm gerado uma crise para o pacto federativo, na medida em que escolhem seletivamente por fragmentos do território. Estados e municípios são dessa maneira atingidos de forma e intensidade diferenciadas, intensificando as desigualdades e disputas territoriais.

Se a partir de uma perspectiva, a globalização acarreta na maior unificação técnica, de outro, revela com os novos recortes no território a importância das fronteiras e dos territórios, pois, contrariamente do que a globalização faz pensar, os conflitos entre os lugares – territórios de múltiplos poderes – não ocorre sem choques de interesses e por esse motivo a questão territorial é revalorizada.

A escala espacial local sem a aproximação com escalas intermediárias na relação entre o global e local não tem se revelado capaz de impulsionar o desenvolvimento. Quando os

entes se baseiam em estratégias de desenvolvimento separados de um projeto nacional que os incluam, provoca-se uma competição desigual, tendo em vista que a cada território compete uma racionalidade que lhe é própria.

As instituições que estão acima do governo, incorporando desde blocos econômicos a organizações internacionais e principalmente as grandes corporações transnacionais, na trama da globalização, claramente ganham força e passam a ter cada vez mais influência sobre a organização dos territórios nacionais.

O objetivo do artigo foi analisar por meio de dados coletados em institutos federais e estaduais, índices econômicos e sociais, para auxiliar em ajudar a responder a seguinte questão de pesquisa: os benefícios fiscais e investimentos concedidos por uma política pública estadual de fomento ao desenvolvimento ao Centro-Sul Fluminense, entre o período de 2004 e 2015, foram eficientes em desenvolver o território citado, gerando renda, emprego e desenvolvimento?

## 2 | FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Passos e Nogami (2009) relatam que a avaliação do grau de desenvolvimento de uma determinada localidade<sup>1</sup> torna-se possível quando se faz uma análise de certos indicadores, que estão distribuídos em três grupos: (i) vitais: esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, estrutura etária da população e taxa média anual de crescimento populacional; (ii) econômicos: estruturais, disponibilidade de bens e serviços; e (iii) sociais: estrutura social, mobilidade social, representação no sistema político, participação social e sistema de concentração da propriedade.

Para Jannuzzi (2005) os indicadores sociais são medidas que ajudam os atores públicos no diagnóstico, na formulação e na avaliação das políticas públicas. Os indicadores apontam, indicam, aproximam e traduzem, em termos operacionais, as dimensões sociais de interesse, definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. A intenção é subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitar o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil, além de permitir o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Jannuzzi (2005) descreve que o surgimento dos indicadores sociais, e posterior aprimoramento, são decorrentes da demanda do setor público por instrumento que possibilite diagnóstico, formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas que atendam a diversidade social.

Com o objetivo de desenvolver novos indicadores e, prioritariamente, os indicadores que relacionam os aspectos locais e individuais de cada economia, a Federação das

<sup>1</sup> nação, estado, município.



Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), desenvolveu o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

De acordo com o sistema FIRJAN (2017), na construção do índice, existe uma ponderação em três setores do desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde. A avaliação dos dados é simples, tanto por áreas de desenvolvimento, como pela análise dos índices finais, possuindo uma variação entre zero a um, sendo que quanto maior for o índice, maior é o grau de desenvolvimento.

O IFDM pode ser classificado da seguinte maneira, (FIRJAN, 2017):

- Municípios com IFDM de 0 a 0,4 – baixo estágio de desenvolvimento;
- Municípios com IFDM de 0,4 a 0,6 – desenvolvimento regular;
- Municípios com IFDM de 0,6 a 0,8 – desenvolvimento moderado;
- Municípios com IFDM de 0,8 a 1 – alto estágio de desenvolvimento.

No desenvolvimento do presente artigo, a escolha pelo IFDM, ocorre em razão do índice se destacar pela informação coletada anualmente, enquanto que pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) a coleta de dados é decenal. Por este motivo, o IFDM permite que os municípios construam um monitoramento sistemático de suas políticas públicas, contribuindo para possíveis correções e apurações dos resultados. O IFDM, por constituir-se de uma coleta dos dados sistemática e periódica, permite uma análise relativa e absoluta dos municípios. O IDH teve sua elaboração direcionada para os países, enquanto o IFDM apresenta como foco os municípios, permitindo uma maior visibilidade da realidade dos municípios brasileiros.

## **2.1 O território em estudo e o estudo do território**

Para entendimento da localidade estudada, se faz necessário conhecer o posicionamento geográfico do estado e sua distribuição por mesorregiões e microrregiões segundo dados do IBGE, 2017.

O estado do Rio de Janeiro distribui-se em seis mesorregiões, de maneira geográfica e não política, a mesorregião da Baixada Litorânea perpassa uma área de 3.633.082 km<sup>2</sup>, apresentando uma densidade demográfica de 186,5 hab./km<sup>2</sup> e é formada pelas seguintes microrregiões: Rio de Janeiro, Macacu – Caceribu, Bacia de São João e Lagos; mesorregião metropolitana do Rio de Janeiro possui uma área de 10.233.491 km<sup>2</sup> apresentando uma densidade demográfica de 1.232,87 hab./km<sup>2</sup>, mesorregião do Noroeste Fluminense (microrregião: Itaperuna e Santo Antônio de Pádua) tem uma área de 5.373.544 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 62 hab./km<sup>2</sup>, mesorregião do Norte Fluminense (microrregião: Campos dos Goytacazes), área de 9.730.423 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 78,5 hab./km<sup>2</sup>, mesorregião do Sul Fluminense (microrregião: Baía de Ilha Grande, Barra do Pirai e do Vale do Paraíba Fluminense) ocupa uma área de 7.917.502 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica em 134,3 hab./km<sup>2</sup> e a mesorregião do Centro-Sul Fluminense (microrregião:

Cantagalo – Cordeiro, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena e Três Rios), com área total de 6.818.733 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 69,6 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2017), conforme Figura 1.



Figura 1: Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: CIDE, 2002

## 2.2 Os municípios da microrregião de Três Rios

A composição da microrregião de Três Rios é definida, segunda o IBGE (2017), pelos seguintes municípios (Figura 2):

O município de Areal, de acordo com dados do IBGE (2017), apresenta uma população de 12.058 habitantes, com densidade demográfica de 102,99 hab/km<sup>2</sup>. Seu território possui uma área de 111km<sup>2</sup>. Suas principais atividades econômicas são os produtos de confecção, indústria, agropecuária e comércio.

Comendador Levy Gasparian, emancipou-se de Três Rios em 1992, possui uma população de 8.255 habitantes, com densidade demográfica de 76,53 hab/km<sup>2</sup>. Seu território possui uma área de 107 km<sup>2</sup>. Suas principais atividades econômicas são as atividades da indústria têxtil, com ênfase em jeans.

Paraíba do Sul possui uma população de 42.737 habitantes, com densidade demográfica de 70,77 hab/km<sup>2</sup>. Seu território possui uma área de 580,5 km<sup>2</sup>. Na economia municipal se destacam a agropecuária, serviços e indústrias.

Sapucaia possui uma população de 17.604 habitantes, com densidade demográfica de 32,35 hab/km<sup>2</sup>. Seu território possui uma área de 541 km<sup>2</sup>. A economia municipal tem no comércio, indústria e serviços e agricultura suas principais atividades.

Três Rios possui uma população de 79.230 habitantes, com densidade demográfica de 237,4 hab/km<sup>2</sup>. Seu território possui uma área de 326,7 km<sup>2</sup>. Sua economia está baseada na indústria e na prestação de serviços.



Figura 2 – Microrregião de Três Rios.

Fonte: elaborado pelos autores.

### 3 | METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho seguiu uma abordagem quantitativa, utilizando um estudo do tipo descritivo. A pesquisa exploratória se utilizou de revisão bibliográfica acerca de políticas públicas de incentivo fiscal, território, local, desenvolvimento, escalas espaciais. Foram levantados dados secundários obtidos de materiais coletados nos sítios do CEPERJ, IBGE, FIRJAN, Ministério do Trabalho e Ministério da Saúde. Foram utilizados indicadores socioeconômicos para determinação do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, os históricos de nível de emprego e arrecadação de tributos municipais, bem como nas bibliotecas e institutos que atuam na área socioeconômica para levantamento de tais condições. Todo material levantado foi utilizado para descrever, contextualizar e apresentar os desdobramentos socioeconômicos das políticas públicas propostas para o município, levando ao debate sobre o papel do Estado no período definido da pesquisa, tentando responder em que medida as políticas públicas, por exemplo, as de incentivo fiscal, são capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico no município de Três Rios e sua microrregião.

Martins e Theóphilo (2009) afirmam, que para a construção do trabalho científico, as informações, quanto à sua natureza, dados e evidências levantadas, quando empreendem uma avaliação quantitativa para a interpretação dos dados numéricos coletados, o estudioso poderá utilizar métodos e técnicas estatísticas na análise desses dados.

A análise dos indicadores socioeconômicos foi realizada da maneira em que foram coletados, por gráficos e tabelas. Inicialmente, os indicadores como investimento, PIB, nível de arrecadação do ICMS e Receita Corrente foram tratados com o objetivo de comparar seus valores em relação aos cinco municípios da microrregião. Para isso, cada indicador será analisado separadamente, tendo como período comparativo os intervalos entre o ano de 2004 e o ano de 2015.

## 4 | TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS E O DILEMA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### 4.1 Análise dos dados econômicos

Para proceder a análise das informações econômicas, inicialmente, avaliou-se se prevalecia ou não o crescimento econômico. Adiante, analisaram-se os dados socioeconômicos, com o objetivo de verificar se ocorreu o desenvolvimento econômico.

Na Tabela 1, a análise da variação da arrecadação do ICMS tendo como ponto de partida a renúncia do governo do estado, através de uma política de incentivo fiscal, observou-se que todos os municípios da microrregião de estudo apresentaram elevação de sua arrecadação, entretanto, é válido observar que houve uma variação entre as cidades.

Arrecadação de ICMS (R\$1.000)						
Localidade	Estado	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2006	15.648.602	3.975	2.325	4.982	1.806	17.104
2007	16.361.485	4.522	2.891	3.973	4.268	18.296
2008	18.603.433	4.929	4.090	4.815	4.736	28.812
2009	19.638.618	6.799	6.647	5.667	5.491	41.815
2010	22.742.803	5.229	5.080	8.717	9.784	67.461
2011	25.172.926	5.224	6.245	12.406	11.001	75.388
2012	27.759.586	8.940	7.665	11.684	15.927	95.188

Tabela 1 - Arrecadação de ICMS

Fonte: CEPERJ, SEFAZ, 2017.

A elevação apresentada pelo estado foi de 77,4% no período. As cidades de Sapucaia e Três Rios apresentaram os maiores crescimentos de toda a área estudada, superiores à variação do estado com 781% e 456,5%, respectivamente. Paraíba do Sul apresentou um crescimento de 134,5%, a cidade de Comendador Levy Gasparian, apresentou o terceiro melhor índice da microrregião. O pior desempenho está em Areal com 124,9%, todavia, bem acima da média de arrecadação do estado.

Na microrregião de estudo, destacou-se o município de Três Rios, com um crescimento na arrecadação de 274,2%, muito superior aos demais municípios. Com o menor índice, a cidade de Comendador Levy Gasparian ficou com 137,3% de aumento (tabela 2).

Receita Corrente (R\$ 1.000,00)					
Ano	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2006	19.593	16.378	***	24.288	61.206
2008	27.586	22.982	***	33.371	84.768
2009	28.735	22.644	***	40.051	88.303
2013	49.143	35.284	97.849	60.396	152.550
2014	52.417	38.868	105.742	66.754	229.060

Tabela 2 – Receita Corrente

Fonte: IBGE, 2017. \*\*\* Dados indisponíveis.

Segundo Rossetti (2000, p.67), o investimento ou despesa de capital efetuado pelo governo classificam-se como acréscimo ao estoque de capital da economia, sendo percebidos através de obras de infraestrutura.

Para Mankiw (1998, p.98) o crescimento econômico resulta da acumulação de capital, levando em consideração que esse capital surge do sacrifício da sociedade em diminuir seu consumo de bens e serviços para, desta maneira, acumular recursos financeiros, objetivando a utilização desses recursos, no futuro, com maior volume.

As políticas públicas influenciam na taxa de crescimento econômico de diversas formas: incentivo à poupança e ao investimento, incentivar o investimento externo, através da promoção de educação, manutenção da política, incentivando a pesquisa e o aprimoramento de tecnologias. Sendo assim, o volume de investimento realizado pelo estado no período de 2006 a 2014 apresentou uma variação irregular nas localidades pesquisadas.

A quantidade de investimento ocorrido na região em estudo (Tabela 3) revelou uma disparidade entre os municípios, evidenciando que o município de Três Rios concentrou a maior porção. Os demais municípios também apresentaram variações, sendo que o município de Sapucaia apresentou um aumento de 268%. Os dados do município de Paraíba do Sul, referentes aos anos de 2006, 2008 e 2009, não constavam no sítio do IBGE, contudo, o município apresentou um crescimento de 86,78% do investimento entre os anos de 2013 e 2014.

Investimento (R\$ 1.000,00)					
Ano	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2006	845	779	***	1.166	5.827
2008	2.107	695	***	2.283	7.606
2009	941	598	***	2.792	8.816
2013	2.076	1.074	3.691	2.236	18.261
2014	1.084	***	6.894	4.290	29.921

Tabela 3 – Investimento

Fonte: IBGE, 2017. \*\*\* dados indisponíveis

As variações que ocorreram nos municípios da região de Três Rios caracterizam-se pela disparidade na distribuição do volume de investimento. No período de 2006 a 2014, no município de Areal, o crescimento foi na ordem de 28,2%. Em relação ao município de Três Rios, o crescimento do investimento ficou em torno de 413,5%, o município, entre todos da microrregião, possui a maior população e o maior parque industrial, ademais está numa posição geográfica favorável, pois é cortado pela BR-393, sendo a principal ligação do Sudeste com o Nordeste e pela BR-040, que possui ligação do Rio de Janeiro com Minas Gerais e Centro-Oeste, além de possuir uma malha ferroviária. É possível considerar tais fatores como justificativa para o volume de recursos, pois os demais municípios não dispunham dos mesmos fatores.

O PIB é considerado um importante indicador do crescimento, sobretudo na economia. Rossetti (2000) aponta que a criação de ferramentas para mensurar uma economia foram definidas para calcular o crescimento econômico e os grandes agregados macroeconômicos. Assim, de acordo com a tabela 4 é possível verificar o PIB de toda a região de Três Rios. Numa análise genérica e ampla, percebe-se que o PIB apresentou trajetória crescente em todas as localidades, com um crescimento médio de 219%. O município de Areal apresentou um crescimento de 125%, enquanto o município de Levy Gasparian cresceu 93%, sendo o pior índice na microrregião. O melhor desempenho alcançado aconteceu no município de Três Rios, cidade que recebeu o maior número de investimentos.

Observa-se que o crescimento econômico ocorreu, levando-se em conta a análise do PIB. Entretanto, o desenvolvimento econômico foi analisado levando-se em conta fatores sociais, sendo que a análise será realizada no subitem 4.2.

PIB (R\$ 1.000,00)					
Ano	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2004	120.860	132.480	273.790	171.804	734.076
2005	118.120	189.526	301.009	150.949	776.509
2006	137.174	253.387	322.290	170.460	890.711
2007	166.766	287.170	355.532	209.112	972.782
2008	167.543	214.485	406.655	278.948	1.161.055
2009	267.172	239.701	468.675	352.080	1.376.758
2010	291.121	208.944	572.304	440.636	1.835.764
2011	338.024	183.152	601.272	458.532	1.950.586
2012	356.314	195.370	690.215	529.402	2.411.569
2013	238.990	221.394	755.801	609.453	2.893.042
2014	272.392	256.442	809.758	719.634	3.438.170

Tabela 4 – PIB (Produto Interno Bruto)

Fonte: IBGE, 2017.

## 4.2 Indicadores do desenvolvimento econômico

De acordo com Passos e Nogami (2009, p.145), o desenvolvimento econômico não se resume exclusivamente a elevação da oferta de bens e serviços, em certo período e em termos per capita. Para os autores, não devem ser analisados unicamente os fatores quantitativos, mas em conjunto os fatores qualitativos poderão demonstrar a ocorrência do desenvolvimento econômico. Com relação a esses fatores qualitativos destaca-se: a renda per capita, a diminuição do nível de estoque de capital per capita, elevados índices de natalidade e mortalidade, elevados percentuais de analfabetismo e reduzidos padrões de educação, elevada taxa de desemprego, grandes desigualdades na distribuição de renda, alto percentual da população atuando na agricultura, alta participação do setor primário nacional e baixa taxa de poupança per capita.

O PIB per capita representou, mesmo que relativamente, um desenvolvimento econômico, ao passo que esse indicador considerou a riqueza obtida em relação à população da localidade. Na Tabela 5 pode ser constatado que o crescimento da renda ocorreu em todas as localidades, exceto nos municípios de Comendador Levy Gasparian que apresentou queda entre os anos de 2010 e 2011, e no município de Areal que apresentou queda entre os anos de 2012 e 2013. As cidades de Três Rios e de Sapucaia demonstraram elevação de renda de 83,8% e 62,3% respectivamente, apresentando os melhores desempenhos avaliados. A renda se elevou, entretanto, é importante apontar que em todos os municípios houve aumento do investimento, numa sequência de fatos o PIB também aumentou, revelando uma política de crescimento e desenvolvimento econômico na microrregião.

PIB <i>per capita</i> (R\$1.000,00)					
Ano	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2010	25.489,97	25.533,94	13.928,75	25.173,43	23.686,36
2011	29.291,49	22.335,55	14.535,06	26.121,24	25.055,38
2012	30.574,41	23.770,51	16.576,17	30.112,18	30.816,42
2013	20.279,14	26.868,19	18.014,56	34.608,33	39.749,64
2014	22.930,52	31.102,76	19.207,24	40.869,70	43.522,24

Tabela 5 – PIB *per capita*

Fonte: IBGE, 2017.

A Tabela 6 revela um equilíbrio entre os municípios da microrregião e diversos pontos podem ser destacados: todos os municípios apresentam grau moderado de desenvolvimento demonstrando equilíbrio regional.

Localidade	IFDM	Emprego e Renda	Educação	Saúde	Grau de Desenvolvimento
Três Rios	0,7666	0,8164	0,7945	0,6890	Moderado
Areal	0,6926	0,4172	0,7567	0,9039	Moderado
Paraíba do Sul	0,7394	0,5128	0,8520	0,8532	Moderado
Levy Gasparian	0,7674	0,5836	0,8099	0,9086	Moderado
Sapucaia	0,6760	0,5809	0,7323	0,7149	Moderado

Tabela 6 – IFDM – Edição 2015 – Ano base 2013

Fonte: FIRJAN, 2017.

Ainda de acordo com a tabela 6, na coluna que se refere aos dados de emprego e renda destaca-se o grau de desenvolvimento regular em todos os municípios, exceto Três Rios, observando que Areal, mesmo enquadrado no grau regular de desenvolvimento, apresentou o pior índice dos municípios pesquisados.

No tocante a avaliação da Educação, observa-se certa constância entre os municípios no grau moderado, com uma positiva exceção entre os municípios de Paraíba do Sul e Levy Gasparian que apresentaram alto grau de progresso.

Quanto aos indicadores de Saúde, os municípios de Areal, Comendador Levy Gasparian e Paraíba do Sul ficaram classificados em alto grau de desenvolvimento, enquanto os municípios de Sapucaia e Três Rios enquadram-se no grau regular moderado.

Na Tabela 7 é possível ver a variação do IFDM no período de 2005 a 2013, (edição 2014 e 2015, respectivamente), onde todos os municípios ficaram enquadrados no grau de desenvolvimento moderado, o que demonstra equilíbrio regional.

Localidade	IFDM 2005	IFDM 2013	Variação	Variação no grau de Desenvolvimento
Três Rios	0,5843	0,7666	31,2%	Regular – Moderado
Areal	0,6709	0,6926	3,2%	Moderado - Moderado
Levy Gasparian	0,7075	0,7674	8,5%	Moderado - Moderado
Paraíba do Sul	0,6652	0,7394	11,2%	Moderado - Moderado
Sapucaia	0,5830	0,6760	16%	Regular – Moderado

Tabela 7 – Variação do IFDM

Fonte: FIRJAN, 2017.

Ao analisar os dados de variação tornou-se possível encontrar uma disparidade significativa, ou seja, as cidades demonstraram comportamentos adversos no período pesquisado. Três Rios e Sapucaia enquadraram-se em grau regular de desenvolvimento, com os piores índices da microrregião em 2005, todavia destacam-se como as maiores variações de elevação entre todos os municípios, variando 31,2% e 16% respectivamente, alcançando o grau de desenvolvimento moderado, sendo os únicos que apresentaram



alterações nos graus de desenvolvimento (Tabela 8).

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Areal	0,6709	0,7060	0,6960	0,6195	0,6921	0,6974	0,7882	0,7223	0,6926
Levy Gasparian	0,7075	0,6918	0,6956	0,7313	0,6662	0,7306	0,7425	0,7747	0,7674
Paraíba do Sul	0,6652	0,6789	0,6565	0,6557	0,6467	0,7272	0,7365	0,8022	0,7394
Sapucaia	0,5830	0,5982	0,5974	0,6579	0,6638	0,6911	0,6763	0,6619	0,6760
Três Rios	0,5843	0,6209	0,6316	0,6573	0,6977	0,7318	0,7303	0,7398	0,7666

Tabela 8 – Comparação do IFDM

Fonte: FIRJAN, 2017

Na comparação dos dados no período de 2005 a 2013 referentes ao IFDM, tornou-se possível a verificação de estabilidade entre os municípios da microrregião, tendo em vista que a variação entre os índices foi pequena e dentro da indicação do nível moderado. Destaca-se o aumento do índice de progresso do município de Sapucaia, nos três primeiros anos do estudo. Destaca-se também, no ano de 2012, o alcance ao nível alto por parte do município de Paraíba do Sul.

Na Tabela 9, com relação ao ranking dos municípios (nacional e estadual) avaliados pelo índice IFDM, observa-se que os municípios da microrregião apresentaram comportamentos diferentes entre si. Areal, se comparado com o ano de 2005, no ano de 2013 declinou no âmbito estadual e no âmbito nacional. Comendador Levy Gasparian também diminuiu tanto no âmbito estadual quanto nacional. Três Rios apresentou uma melhora expressiva no intervalo entre 2005 e 2010, todavia obteve queda do seu índice de desenvolvimento no intervalo entre 2010 e 2013, apresentando a perda de 4 posições no ranking do estado. No cenário nacional, elevou-se em 123 posições.

Municípios	Ranking IFDM – Nacional e Estadual					
	2005		2010		2013	
	Nac.	Est.	Nac.	Est.	Nac.	Est.
Areal	1040°	25°	1448°	31°	2151°	60°
Levy Gasparian	672°	15°	966°	19°	824°	20°
Paraíba do Sul	1109°	28°	1020°	23°	1259°	33°
Sapucaia	2216°	74°	1557°	42°	2462	70°
Três Rios	2198°	72°	961°	18°	838°	22°

Tabela 9 – Ranking IFDM

Fonte: FIRJAN, 2017.

### 4.3 População

Na análise do desenvolvimento econômico, foram utilizados os indicadores de educação, saúde e emprego, relacionados aos índices de crescimento populacionais dos municípios.

Como é possível perceber na Tabela 10 e na Figura 3, o crescimento médio da população nos municípios foi de 8,24%. O município de Areal apresentou o maior índice de crescimento populacional (11,2%). Em seguida, Levy Gasparian e Paraíba do Sul demonstraram percentuais de crescimento semelhantes, com 10,6% e 10,7% respectivamente. Três Rios e Sapucaia apresentaram crescimento abaixo da média da microrregião, sendo Sapucaia o menor índice (3,1%).

Município	2004	2015
Areal	10.765	11.970
Comendador Levy Gasparian	8.359	9.250
Paraíba do Sul	39.200	43.356
Sapucaia	18.044	18.606
Três Rios	75.062	79.264

Tabela 10 – Crescimento populacional

Fonte: IBGE, 2017.

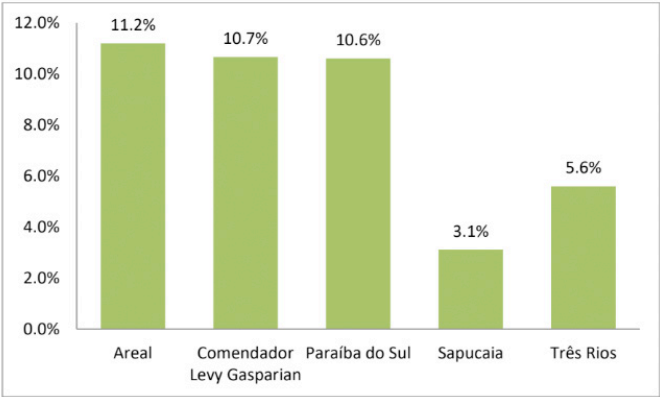


Figura 3 – Crescimento populacional: 2004 a 2015

Fonte: IBGE, 2017.

### 4.4 Educação

A educação é um dos fatores sociais que auxiliam tanto no crescimento quanto no desenvolvimento econômico. No crescimento econômico isso ocorre pelo motivo da educação fornecer um grande fator de produção, ou seja, mão de obra qualificada, se adequando aos avanços tecnológicos. No tocante ao desenvolvimento econômico, isso

ocorre devido a educação apresentar benefícios em áreas como da saúde, da cidadania e na participação das decisões sobre a sociedade.

Para Schultz (1962, p.65), a elevação da capacidade de produção e de consumo da população, irá aumentar na medida em que são beneficiadas com investimento, ou seja, para que haja a manutenção do crescimento econômico e do desenvolvimento econômico, devem ser destinados fundos públicos na melhoria da educação da população local.

Em relação à legislação vigente, os municípios obrigam-se a empregar, no mínimo, 25% da receita de impostos e transferências constitucionais na educação, observando que o não cumprimento da legislação incorre em consequências para a gestão pública, tais como: parecer desfavorável às contas pelo Tribunal de Contas (ou órgão competente), que, se mantido pela Câmara Municipal, poderá sujeitar o prefeito à inelegibilidade por oito anos (Lei Complementar nº64/90, artigo 1º, I, g); impedimento de receber auxílios/subvenções/contribuições da União e do Estado (Lei nº 9.394/96, artigo 87, § 6º); proibição de contratar empréstimos financeiros e financiamentos, exceto de antecipação de receita orçamentária (Resolução do Senado Federal nº 78/98, artigo 13, VIII); intervenção pelo Estado (Constituição Federal, artigo 35, III); decretação de crime de responsabilidade à autoridade competente (Lei nº 9,394/96, artigo 5, §4º); proibição de receber transferências voluntárias de outros entes da federação, exceto para as áreas da Saúde, Educação e Assistência Social (Lei complementar nº 101/2000, artigo 25,§1º, IV, b).

Com o objetivo de atender aos critérios de preservação e atividade das instalações físicas e dos equipamentos essenciais ao ensino, a manutenção de bens e serviços, a remuneração e o aprimoramento do pessoal da educação, a aquisição do material didático, transporte e demais itens, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

No atendimento à lei, apresenta-se na Tabela 11 os gastos com educação da microrregião, refletindo a receita arrecadada e no caso dos cinco municípios em estudo, a geração de riquezas referente ao início da política de renúncia fiscal.

Despesas com Educação (em R\$)					
Anos	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2005	4.751.633,09	3.669.553,45	8.688.321,49	4.351.184,43	12.601.693,08
2006	4.751.633,09	3.672.769,79	9.684.497,36	4.297.807,31	16.215.259,18
2007	6.455.043,54	4.030.482,89	10.838.609,24	5.155.354,57	16.188.036,47
2008	6.717.879,50	4.725.933,59	13.423.310,14	6.240.716,43	18.840.648,46
2009	7.466.6115,13	4.520.162,97	14.279.464,90	7.570.317,74	24.099.173,36
2010	9.268.876,76	5.183.503,36	19.632.167,30	9.086.798,07	27.917.048,29
2011	9.261.212,42	6.247.464,83	21.553.899,57	10.350.242,75	34.155.966,86
2012	11.221.461,36	5.621.585,59	23.702.232,80	11.225.044,36	41.431.809,10

2013	10.463.255,52	6.800.680,49	25.572.391,40	12.444.466,36	48.838.358,34
2014	11.268.685,52	7.672.906,20	28.753.455,34	12.923.820,42	55.270.004,70
2015	13.378.355,35	7.499.505,16	29.103.866,64	13.692.865,37	52.968.500,08

Tabela 11 – Despesas com Educação

Fonte: FNDE, 2017

Os dados demonstram as despesas com a educação, incluindo os gastos com pessoal, o total representa manutenção, ampliação e assessoria das secretarias de educação. Os municípios da microrregião de Três Rios apresentaram uma grande variação nos seus índices de gastos. Areal obteve 181%, Comendador Levy Gasparian obteve 104,3%, sendo o município que apresentou a menor variação no período, Paraíba do Sul apresentou 234%, referente a variação no período estudado. Sapucaia obteve 214,7% e Três Rios, apresentou uma variação de 320,3%, tendo sido a cidade com a maior variação, entre as localidades pesquisadas. É importante ressaltar que os impactos no investimento em educação terão resultado diretos e indiretos nos demais indicadores sociais, como a melhoria na renda, a produtividade e a saúde.

O sistema FIRJAN desenvolveu uma metodologia para avaliar o desempenho dos municípios. Esse método analisou os municípios por três setores de desenvolvimento humano: emprego e renda, saúde e educação, usando para isso, uma variabilidade que vai de 0 a 1<sup>2</sup>. Essa variação ficou distribuída em quatro faixas: 0 a 0,4 – estágio de baixo desenvolvimento; 0,4 a 0,6 – estágio regular de desenvolvimento; 0,6 a 0,8 – estágio moderado de desenvolvimento de 0,8 a 1 – estágio alto de desenvolvimento.

Em relação ao item educação foi considerada na análise, a educação fundamental e a pré-escola, pois são de responsabilidade dos municípios, sendo ensino médio competência dos estados. Os parâmetros utilizados na qualidade da educação foram: taxa de matrícula na educação infantil (peso de 20%); taxa de abandono (peso de 10%); taxa de distorção idade-série (peso de 15%); percentual de docentes com ensino superior (peso de 15%); média de horas aulas diárias; e resultado do IDEB (peso de 25%).

A Tabela 12 a respeito do índice de desenvolvimento e qualidade da educação demonstrou que os municípios apresentaram níveis heterogêneos: Areal, Sapucaia e Três Rios ficaram no nível intermediário, entretanto, os municípios de Paraíba do Sul e Levy Gasparian saíram do nível moderado e elevaram-se para o alto desenvolvimento na educação.

<sup>2</sup> quanto mais próximo de um, maior o desenvolvimento.

Ano	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2005	0,6382	0,7082	0,6782	0,6447	0,6835
2006	0,6369	0,7169	0,6872	0,6310	0,6874
2007	0,6540	0,7156	0,7163	0,6743	0,6902
2008	0,6625	0,7088	0,7036	0,6586	0,7044
2009	0,6511	0,7099	0,7453	0,6799	0,7163
2010	0,6855	0,7620	0,7753	0,6945	0,7206
2011	0,7192	0,7974	0,8161	0,6902	0,7488
2012	0,7266	0,8047	0,8369	0,6936	0,7615
2013	0,7567	0,8099	0,8520	0,7323	0,7945

Tabela 12 – IFDM: Educação

Fonte: FIRJAN, 2017.

A variação apresentada pelo índice de desenvolvimento para educação pode ser observada na Tabela 13 e mostrou que todos os municípios evoluíram no período de 2005 a 2013. Os percentuais de variação demonstram certo equilíbrio, destaca-se, entretanto, a evolução do município de Paraíba do Sul, que apresentou uma variação de 25,6% em seu grau de desenvolvimento, saltando de um desenvolvimento moderado para um alto grau de desenvolvimento.

Localidade	IFDM 2005	IFDM 2013	Variação
Areal	0,6382	0,7567	18,5%
Levy Gasparian	0,7082	0,8099	14,3%
Paraíba do Sul	0,6782	0,8520	25,6%
Sapucaia	0,6447	0,7323	13,5%
Três Rios	0,6835	0,7945	16,2%

Tabela 13 - IFDM: Variação da Educação

Fonte: FIRJAN, 2017.

Afirma-se que de maneira ampla, os municípios apresentaram crescimento em seus investimentos públicos no setor da educação, posto isto, é válido ressaltar que cabe aos municípios gerenciar a educação fundamental, não incluindo investimento nas demais etapas da educação (médio e superior).

Segundo o PNUD (2017), proporções de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos indica a situação da educação entre a população em idade escolar do estado e compõe o IDHM Educação. No município de Três Rios, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 96,83%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 79,66%;

a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 52,76%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 45,62%. Entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 50,58 pontos percentuais, 39,71 pontos percentuais, 27,46 pontos percentuais e 29,30 pontos percentuais. Além disso, em 2010, 74,91% da população de 6 a 17 anos do município estavam cursando o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série. Em 2000 eram 72,37% e, em 1991, 70,80%. Dos jovens adultos de 18 a 24 anos, 19,28% estavam cursando o ensino superior em 2010. Em 2000 eram 6,95% e, em 1991, 3,17%.

Em Areal, de acordo com o PNUD (2017) de 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,491, em 1991, para 0,684, em 2010. Isso implica em uma taxa de crescimento de 39,31% para o município e 47% para a UF; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 62,08% para o município e 53,85% para o estado. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,278), seguida por Renda e por Longevidade. No estado, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda.

No município de Comendador Levy Gasparian, dados do PNUD (2017) indicam que de 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,463, em 1991, para 0,685, em 2010, enquanto o IDHM do estado passou de 0,493 para 0,727. Isso implica em uma taxa de crescimento de 47,95% para o município e 47% para o estado; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 58,66% para o município e 53,85% para o estado. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,347), seguida por Renda e por Longevidade. No estado, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda.

Ao realizar esta análise para o município de Sapucaia, constatou-se que a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 93,51%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 74,17%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 45,43%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 42,61%. Entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 44,77 pontos percentuais, 44,09 pontos percentuais, 30,89 pontos percentuais e 25,66 pontos percentuais.

Por fim, no município de Paraíba do Sul, dados do PNUD (2017) revelam que a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 95,19%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 84,30%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 47,07%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 35,67%. Entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 44,93 pontos percentuais, 38,97 pontos percentuais, 16,79 pontos percentuais e 17,92 pontos percentuais.

## 4.5 Emprego e Renda

As concepções sobre emprego e renda estão ligadas quando se referem ao desenvolvimento econômico. Europa e Brasil passaram a elaborar políticas públicas de enfrentamento do desemprego, passando assim a ter um foco definido em relação as ações de emprego e renda para redução da pobreza. Segundo o MTE (Ministério do Trabalho e Emprego):

as políticas de combate ao desemprego têm se tornado prioridade nas agendas governamentais tanto nas economias industrializadas, quanto nas economias em desenvolvimento, ainda que nos últimos anos, especialmente na América Latina, a diminuição da capacidade formal para gerar empregos de boa qualidade tem sido compensada pelo aumento contínuo no emprego formal que não podem contar com nenhuma rede de seguridade social. (Política de Emprego no Brasil 2010, p.24).

No município de Areal, entre os anos de 2000 e 2010 segundo o PNUD (2017), a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 66,90% em 2000 para 65,94% em 2010. Ao mesmo tempo, a taxa de desocupação (percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 13,03% em 2000 para 9,24% em 2010.

Em Comendador Levy Gasparian, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais passou de 61,66% em 2000 para 66,31% em 2010. A taxa de desocupação passou de 14, 49% em 2000 para 10,76% em 2010.

Nos demais municípios, a saber, Paraíba do Sul, Sapucaia e Três Rios, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais no ano de 2000 era, respectivamente, 61,64%; 56,67%; 63,58% e passaram em 2010 para, 61,64%; 59,44%; 62,64%. As taxas de desocupação dessas cidades eram, respectivamente, em 2010: 8,88%; 5,04% e 8,87%.

Na Tabela 14, comparando o IFDM para Emprego e Renda no período de 2005 a 2013, percebemos uma redução significativa no percentual do município de Areal, com uma variação negativa de 35,07%. Apenas os municípios de Sapucaia e de Três Rios demonstraram aumento do nível de emprego e renda.

Localidade	IFDM 2005	IFDM 2013	Variação
Areal	0,6426	0,4172	-35,07%
Levy Gasparian	0,7779	0,5836	-24,98%
Paraíba do Sul	0,5457	0,5128	-6,02%
Sapucaia	0,5268	0,5809	10,27%
Três Rios	0,6443	0,8164	26,72%

Tabela 14 – IFDM para Emprego e Renda

Fonte: FIRJAN, 2017.

A classificação do desenvolvimento revelou-se da seguinte forma:

Areal, em 2005, estava classificado no grau de desenvolvimento moderado. No ano de 2013, apresentou redução no seu percentual, enquadrando-se no grau de desenvolvimento regular.

Comendador Levy Gasparian, no ano de 2005, estava classificado no grau de desenvolvimento regular, e em 2013, apresentou queda no índice classificando-se no grau de desenvolvimento regular. O município de Paraíba do Sul não apresentou mudança no grau de desenvolvimento.

Sapucaia, de forma semelhante ao município anterior, manteve-se no desenvolvimento regular em ambos os anos analisados, todavia apresentou variação positiva em seus indicadores.

O município de Três Rios, em 2005, apresentava grau de desenvolvimento moderado, e em 2013, elevou para o alto grau de desenvolvimento. Ao analisar o comportamento do emprego e da renda do trabalhador, verificou-se diminuição dos índices de crescimento da economia local, com exceção dos municípios de Três Rios e de Sapucaia, que com o volume de novos postos de trabalho mostraram aumento da atividade produtiva e renda.

Na Tabela 15, sobre a comparação do IFDM para Emprego e Renda no período de 2005 a 2013, foi constatado no município de Areal, que no ano de 2005 apresentava desenvolvimento moderado, passou para o nível de desenvolvimento regular no ano de 2013, neste caso seu índice apresentou uma queda de 35,07%. Entre os anos de 2005 a 2009, o município de Levy Gasparian manteve seu desenvolvimento no grau moderado, todavia, no ano de 2009 houve uma redução para o grau de desenvolvimento regular, seguido de três anos consecutivos de desenvolvimento moderado, reduziu-se em 2013 novamente para desenvolvimento regular, o percentual de queda compreendido entre todo o período analisado foi de 24,98%. O município de Paraíba do Sul foi o que apresentou maior homogeneidade na maioria de seus parâmetros, com grau de desenvolvimento regular, com exceção para os anos de 2010 e 2012. Esse município revela fragilidade desse setor. Em relação ao município de Sapucaia, os dados revelaram uma tendência de crescimento em relação ao índice<sup>3</sup>, todavia apresentou forte queda no desenvolvimento para o ano de 2013.

---

3 Manteve-se em grau moderado de desenvolvimento entre os anos de 2008 a 2012.



Ano	Areal	Levy Gasparian	Paraíba do Sul	Sapucaia	Três Rios
2005	0,6426	0,7779	0,5457	0,5268	0,6443
2006	0,7210	0,6860	0,5831	0,5386	0,7397
2007	0,7511	0,6665	0,5241	0,5245	0,7292
2008	0,5496	0,7539	0,5359	0,6635	0,7419
2009	0,7747	0,5654	0,4351	0,6357	0,7980
2010	0,6487	0,6904	0,6049	0,6907	0,8568
2011	0,8036	0,6332	0,5518	0,6652	0,7926
2012	0,6955	0,6355	0,7335	0,6324	0,7866
2013	0,4172	0,5836	0,5128	0,5809	0,8164

Tabela 15 – Comparação do IFDM – Emprego e Renda

Fonte: FIRJAN, 2017.

O município de Três Rios apresenta-se como o grande destaque nessa análise, ao sair em 2005 do grau de desenvolvimento moderado, e apresentar em 2013, um alto grau de desenvolvimento, revelando um aumento percentual de 26,71%, importante observar que, dentre os municípios analisados, este município foi o que apresentou maior grau de regularidade.

Em relação ao comportamento do mercado de trabalho ao final do ano de 2013, segundo o Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), o estado do Rio de Janeiro registrou a criação de 100.808 empregos de carteira assinada. Tal crescimento deveu-se, principalmente, à geração de empregos do setor de serviços (+50.966 postos), do Comércio (+24.467), da Construção Civil (+14.665) e da Indústria de Transformação (+11.411). O município de Três Rios, no ano de 2013, segundo o Caged, gerou 13.201 novos postos de trabalho, seguido por Sapucaia, que gerou 1.201 novos postos de trabalho. O município de Paraíba do Sul gerou 3.621 novos postos de trabalho, entretanto o município apresentou alto índice de demissões (4.086) revelando uma perda real de 465 postos de trabalho. O município de Areal apresentou novos 1.496 postos de trabalho, entretanto, semelhantemente ao município de Paraíba do Sul, revelou um percentual de desligamentos elevado (1.887), sendo assim, perdeu o equivalente a 391 postos de trabalho. Seguindo a tendência da microrregião, o município de Comendador Levy Gasparian revelou a criação de 1.527 novos postos de trabalho com a perda de 1.928, restando uma variação absoluta negativa em 401 postos de trabalho. Além disso, na microrregião o total de novos postos de trabalho no ano de 2013 foi de 20.999, entretanto o número de desligamentos foi de 2.561, como pode ser visto na tabela 16.

De acordo com a Tabela 16, constata-se que apesar da atração de novas empresas, e a implantação das políticas de desenvolvimento no município de Três Rios, tal fato não significou aumento real no número de novos postos de trabalhos, ou em última análise,

simbolizou a migração da mão de obra das cidades vizinhas para o município de Três Rios. Com isso, pode-se analisar que a política de incentivos fiscais foi desigual e desproporcional entre os municípios, Três Rios cresce em detrimento da diminuição dos demais.

Munic.	2007			2010			2013		
	Adm.	Deslig.	Var. absol.	Adm.	Deslig.	Var. absol.	Adm.	Deslig.	Var. absol.
Areal	1850	1424	426	2387	1988	399	1496	1887	-391
Levy Gasparian	2916	3083	-167	1577	1194	383	1527	1928	-401
Paraíba do Sul	1711	1700	11	2620	2197	423	3621	4086	-465
Sapucaia	837	784	53	1411	1106	305	1201	1157	44
Três Rios	7156	6316	840	11612	9595	2017	13201	11941	1260

Tabela 16 – Admissões e desligamentos – 2007 a 2013.

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Caged, 2017.

O nível de renda pode ser avaliado pelo número de salários mínimos pagos aos trabalhadores. Na figura 4, observou-se que nos municípios de Três Rios, Levy Gasparian e Paraíba do Sul existiu perda do número de salários mínimos pagos ao trabalhador, ou seja, o trabalhador perdeu sua renda. Os municípios de Areal e Sapucaia registraram aumento no rendimento mensal, entretanto, considerando que a inflação acumulada em 2010 era de 5,91% e o crescimento acumulado de Sapucaia foi de 2,20%, revela-se que apenas o município de Areal apresentou aumento real de renda.

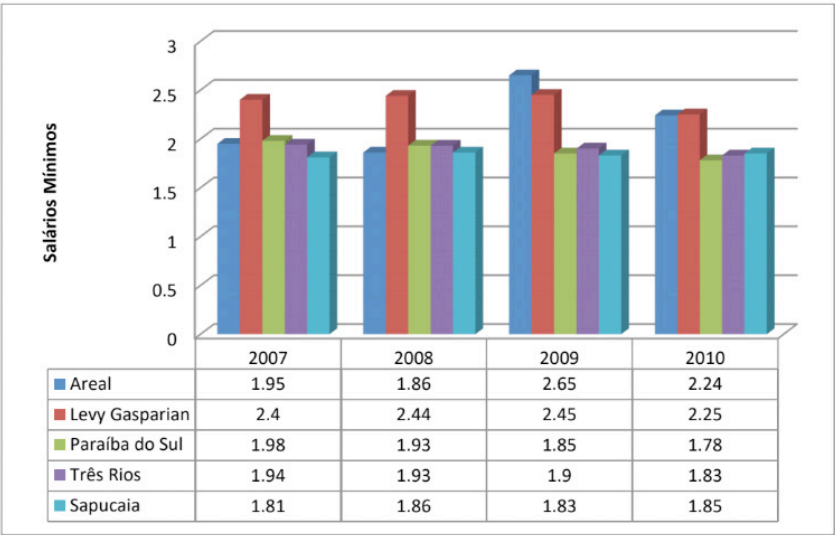


Figura 4 – Rendimento mensal – em Salários Mínimos

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, DIEESE, 2017.

## 4.6 Saúde

Segundo Westphal (2007, p.6), o Brasil é classificado como um país em desenvolvimento dependente, com poucos segmentos incorporados à economia global e com grande parte da população marginalizada desse processo. Na visão da autora, uma pequena parte da população tem acesso a uma proporção substancial da crescente produção de bens e serviços, enquanto a maioria é forçada a sobreviver com o restante.

Compreende-se que um resultado imediato do formato de desenvolvimento escolhido, economicista e neoliberal na sua origem, é a desigualdade que incide sobre a qualidade de vida e saúde da população e as condições ambientais. Westphal (2007, p.7) afirma que a desigualdade gera uma diversidade de posicionamentos e significados diante das situações de vida que criam contradições e aumentam o conflito por interesses. A desnutrição continua sendo um obstáculo sério à saúde e ao desenvolvimento de recursos humanos, algumas doenças infecciosas reapareceram ou avançaram, o uso de drogas e a AIDS vem se tornando o maior desafio à manutenção da vida e da qualidade de vida nas cidades<sup>4</sup>.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2003) para alargar intervenções de saúde e reforçar sistemas de prestação de cuidados de saúde de maneira a garantir o acesso a tais intervenções, especialmente pessoas pobres, é preciso um aumento importante dos recursos financeiros destinados à saúde.

Segundo a Tabela 17, a classificação dos municípios em relação a saúde, recebeu os seguintes resultados:

Areal demonstrou desenvolvimento, variando do grau de desenvolvimento moderado para o alto grau de desenvolvimento, com uma variação percentual de 23,50%.

O município de Comendador Levy Gasparian revelou importante desenvolvimento, com uma variação percentual de 42,75%, o município migrou da categoria de desenvolvimento moderado para o alto grau de desenvolvimento. Paraíba do Sul foi, dentre os municípios pesquisados, a cidade com menor variação percentual e manteve-se, tanto em 2005 quanto em 2013 no grau moderado.

O município que merece destaque nessa avaliação é a cidade de Três Rios, com variação percentual de 62,15%, o município saltou de desenvolvimento regular para desenvolvimento moderado, revelando a maior variação da microrregião.

---

<sup>4</sup> O presente trabalho foi desenvolvido antes da pandemia da SARS-COVID 19, mas não poderíamos de enunciá-la aqui como uma nota, como talvez o maior desafio sanitário do século.

Município	IFDM - 2005	Grau de Desenvolvimento	IFDM - 2013	Grau de Desenvolvimento	Variação
<b>Areal</b>	0,7319	Moderado	0,9039	Alto	23,50%
<b>Levy Gasparian</b>	0,6365	Moderado	0,9086	Alto	42,75%
<b>Paraíba do Sul</b>	0,7717	Moderado	0,8532	Moderado	10,56%
<b>Sapucaia</b>	0,5775	Regular	0,7149	Moderado	23,80%
<b>Três Rios</b>	0,4249	Regular	0,6890	Moderado	62,15%

Tabela 17 – Saúde- IFDM

Fonte: FIRJAN, 2017.

Observando a Tabela 18, constata-se que todos os municípios elevaram seus gastos com saúde, sendo que o município de Três Rios apresentou uma elevação de 1.522,50% entre os anos de 2004 a 2012.

A saúde foi um dos fatores que evidenciou uma melhoria na qualidade de vida da população. Verifica-se que o conjunto de recursos financeiros destinados ao atendimento das necessidades dos municípios apresentou uma alta expressiva. Entretanto, ressalta-se que o presente estudo não usou dados referentes a situações anteriores à política de incentivos fiscais, buscando apenas mostrar a relação dos recursos financeiros destinados à população.

Todos os dados expostos e analisados nesta pesquisa foram extraídos de documentos oficiais de organizações governamentais e associações de classe, que por metodologia própria, apontam desenvolvimento econômico pela ótica da acumulação de riqueza, todavia observa-se que o presente trabalho não mensurou a qualidade na educação, saúde, emprego e renda.

Municípios	2004	2008	2012	2014	Variação
<b>Areal</b>	2.806.486,92	6.413.793,82	9.835.990,42	10.507.529,40	274,40%
<b>Levy Gasparian</b>	2.221.759,78	5.802.570,21	8.802.902,26	10.463.392,71	370,95%
<b>Paraíba do Sul</b>	8.269.684,66	11.107.805,25	19.901.985,63	26.270.543,15	217,67%
<b>Sapucaia</b>	3.121.771,54	7.736.971,16	12.229.365,43	12.465.419,36	299,30%
<b>Três Rios</b>	4.550.134,81	11575.433,53	50.352.923,75	73.826.242,90	1522,50%

Tabela 18 – Gastos públicos com saúde – R\$1,00

Fonte: Ministério da Saúde, SIOPS, 2017.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre o desenvolvimento regional é tema central em todo o mundo. Abordar esse conceito é colocar em prova as políticas implantadas pelos gestores públicos e questionar seus impactos no curto, médio e longo prazo.

O presente artigo foi um estudo na direção de uma interpretação socioeconômica

sobre os efeitos do crescimento urbano-industrial de um município e sua área de influência, bem como das políticas públicas, por exemplo, as de incentivo fiscal para o desenvolvimento local e poder ser analisada na perspectiva de retomar o debate teórico sobre o território, e contribuir tanto para o melhor entendimento da dinâmica territorial do município de Três Rios e sua microrregião, como também para a discussão sobre tais políticas públicas.

A questão do desenvolvimento regional foi abordada, demonstrando-se a questão da microrregião e a relação entre os diversos municípios e suas peculiaridades e, revelando a importância do município de Três Rios, que apresenta um papel central nesta região.

O primeiro objetivo a ser respondido refere-se a entender os desdobramentos das políticas públicas propostas para os municípios, respondendo em que medida as políticas públicas, por exemplo, as de incentivo fiscal, são capazes de promover o crescimento e desenvolvimento na microrregião. Neste ponto, afirma-se que houve crescimento econômico em todos os municípios pesquisados. Os indicadores do crescimento econômico apresentaram, no período de estudo, variações positivas revelando atividade econômica em todos os municípios.

Merece atenção a arrecadação tributária (receitas correntes), que revelaram aumento significativo entre os anos de 2006 e 2014, mesmo levando-se em consideração o curto período para amadurecimento dos investimentos.

O comportamento do PIB, das receitas e dos investimentos caracterizou-se pela forte heterogeneidade entre os municípios, revelando falta de articulação entre as cidades, além de demonstrar a ausência de uma política estadual coordenada e centralizada nos objetivos regionais, restando a conclusão que o processo de decisão é municipalizado e que não considera o conjunto da microrregião.

Com base nos dados levantados afirma-se que, mesmo de forma desordenada, a microrregião, no período pesquisado, demonstrou aumento na geração de riqueza, resultado do aumento da produção de bens e serviços, constatando uma vez mais, que houve crescimento econômico.

O segundo objetivo a ser respondido refere-se à associação entre as políticas de crescimento da economia e os dispositivos de desenvolvimento do território, que maximizem as características positivas ou atenuem os efeitos negativos do supracitado crescimento em função do espaço urbano, neste item foi analisado pela ótica de três aspectos sociais: Emprego e Renda, Saúde e Educação.

O principal indicador da ocorrência do desenvolvimento econômico utilizado foi o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Quanto ao indicador de emprego e renda, observa-se que não ocorreu desenvolvimento, tendo em vista que em três, dos cinco municípios, houve diminuição no grau de desenvolvimento. Ademais, apesar da atração de novas empresas e a adoção de políticas de desenvolvimento, tal fato não resultou em aumento real do número de novos postos de trabalho, havendo, por exemplo, no ano de 2013, redução do número de vagas nos municípios de Areal, Levy Gasparian e Paraíba do

Sul. O município de Três Rios destaca-se neste quesito levando em consideração que, dentro de um cenário de diminuição de postos de trabalho, revelou um aumento significativo de novos postos, sendo assim em uma última análise, simbolizando a migração da mão de obra de cidades vizinhas para o município. Foi possível concluir em relação à renda, que nos municípios de Três Rios, Levy Gasparian e Paraíba do Sul existiu perda no número de salários mínimos pagos ao trabalhador.

Em relação aos gastos com saúde e educação, ambos revelaram aumento em seus indicadores. Os gestores públicos municipais, em um primeiro momento, buscaram atender aos dispositivos legais, destinando o mínimo de 25% para educação e 15% para saúde, do total de suas receitas tributárias.

O desenvolvimento econômico apresentou-se nos indicadores de saúde e educação dos municípios, entretanto, observa-se que a pesquisa teve por objetivo, apenas o período de 2004 a 2015, quando ocorreu a implantação da política de renúncia fiscal.

Em termos de volume financeiro, afirma-se que, tanto na saúde quanto na educação, a população local teve crescimento de verba, refletida em uma maior arrecadação dos municípios e estado, gerado pelo aquecimento da economia.

O desenvolvimento econômico ocorrido nos municípios foi pequeno e centralizado, posto que a renda não acompanhou os demais itens referentes à emprego, saúde e educação. Conclui-se a falta de uma política voltada para emprego e renda, tanto por parte do estado como dos municípios.

Os potenciais regionais não foram desenvolvidos, apenas a implantação de unidades de produção, ou seja, provoca-se a exportação de grande parte da riqueza para centros financeiros e comerciais. Ademais, o estado apenas deu a isenção fiscal, não traçando políticas de desenvolvimento econômico, nem metas e objetivos municipais, deixando para os municípios estabelecer políticas individuais, sendo que estes não se articulam no todo com a microrregião e com o estado. Conclui-se que as políticas de isenção fiscal são instrumentos públicos que deveriam ser utilizadas em conjunto com políticas estaduais e municipais, porém articulada com políticas nacionais.

Neste contexto, devem ser planejadas e implementadas alternativas de crescimento e desenvolvimento socioeconômicos para além dos incentivos fiscais, diversificando as estruturas produtivas e voltando-se para a melhoria da qualidade de vida da população.

## REFERÊNCIAS

CEPERJ. Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 05/03/2017.

FIRJAN. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em 05/03/2017.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. SIOPE.2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioQuadroResumoDespesasMuni.do>>. Acesso em: 22/03/2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. Cidades@. Disponível em:< <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330600>> Acesso em 12 jul. 2016.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 2, n. 56, p.137-160, abr./jun. 2005.

MANKIW, N. G. Introdução à Economia: Princípios de Micro e Macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

MARTINS, G. A. THEÓPHILO, C. R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Políticas Públicas de emprego no Brasil. Brasília: Editora UNB, 2010.

Organização Mundial da Saúde. (2003). Investir em saúde: Resumo das conclusões da comissão sobre macroeconomia e saúde. Recuperado de [http://www.who.int/macrohealth/infocentre/advocacy/en/investir\\_na\\_saude\\_port.pdf](http://www.who.int/macrohealth/infocentre/advocacy/en/investir_na_saude_port.pdf).

PASSOS, C.R.M; NOGAMI, O. Princípios de Economia. 5. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>> Acesso em: 15 de outubro de 2017.

ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à economia. 18. ed. São Paulo Atlas, 2000.

SCHULTZ, T. W. Reflexões sobre investimento no homem. Revista de Economia Política. University of Chicago Press, 1962.

WESTPHAL, Márcia Faria. Promoção da Saúde e qualidade de vida. In: FERNANDEZ, J. C. A. E.; MENDES, R. Promoção da Saúde e gestão local. SÃO PAULO: Hucitec; CEPEDOC Cidades saudáveis, 2007.

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

Data de aceite: 02/05/2022

**Aldenilson Costa**

### INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século XX, a inovação vem ocupando lugar de destaque nos debates sobre a globalização, economia, território e cidades, especialmente porque a globalização informacional tem exigido incessante incorporação de inovações, alterando a maneira como se dá a organização e gestão do território, reformulando a competitividade entre empresas, regiões, cidades e países (WEF, 2017; European Commission, 2020). No campo acadêmico, também nesse período histórico, há um resgate das contribuições do economista Joseph Schumpeter, dentro do que se convencionou chamar de neoschumpeterianismo (Carleial, 2011; Fagerberg, 2004), e que tem orientado o desenvolvimento de diferentes políticas públicas de inovação a nível nacional, regional e local.

Cabe lembrar que a leitura da inovação ocorre de diferentes formas. A mais comumente realizada é aquela que considera as patentes para medir o grau de inovação de um país ou região (Santos e Mendes, 2018; Granstrand, 2004). Outras análises consideram os recursos destinados a instituições de ensino e

pesquisa, através de bolsas (*research grants*) e financiamento para fomentar ambientes e instituições inovadoras capazes de transferir conhecimento e inovação para o conjunto da sociedade (Gomes, 2019). Outros consideram as estratégias empresariais a partir da introdução de inovação seja de produto, processo, organizacional, entre outras (IBGE, 2017; Lazonick, 2004).

A reflexão em torno da inovação aponta também ao papel exercido pelo Estado como promotor e financiador de atividades inovadoras, estimulando os setores mais dinâmicos da economia. Mesmo em países onde existe forte inclinação a uma postura não intervencionista do Estado, existe o reconhecimento do papel estrutural desempenhado por este agente no fomento à pesquisa e desenvolvimento (P&D), e conseqüentemente, à inovação. Mas é nos países com limitada iniciativa das empresas privadas com respeito ao investimento em inovação onde a ação de agentes estatais torna-se ainda mais fundamental (European Commission, 2020).

Dito isso, a análise proposta foca na subvenção econômica à inovação realizada pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), no período 2010-2019. A subvenção econômica à inovação é um tipo de investimento financeiro destinado a empresas e instituições com projetos de inovação, definido em áreas temáticas.



Nosso objetivo é analisar o perfil urbano-regional dos projetos de subvenção econômica à inovação contratados pela FINEP, reconhecendo o padrão espacial e questionando até que ponto este instrumento reforça a primazia de empresas localizadas em cidades de porte médio e metropolitanas das regiões Sudeste e Sul.

Para a análise são utilizados dados de 223 projetos contratados através da subvenção econômica à inovação, considerando-se projetos em desembolso, em prestação de contas e encerrados, desprezando os contratos rescindidos. Assim, a análise considera editais com clara observação sobre o teor inovador e significativo risco tecnológico, a saber: Subvenção Econômica à Inovação - 01/2010; Inova Petro – 01/2012; Produtos obtidos por processos biotecnológicos - 01/2013; Construção Sustentável e Saneamento Ambiental – 02/2013; Nanotecnologia - 03/2013; Inova Saúde Equipamentos - 02/2013; Inova Saúde – Biofármacos, Farmoquímicos e Medicamentos - 03/2013; Inova Aerodefesa - 04/2013; TI Maior – 04/2013; Inova Agro – 2013; Paiss Agrícola – 02/2014; Apoio ao Desenvolvimento e Inovação da Indústria Química – PADIQ / 2015.

Apesar de utilizarmos dados que consideram ampla escala de tempo, o que pode até certo ponto ocultar nuances, redes e atores, e deixar os resultados bastante expectáveis, ainda assim permite notar que a subvenção econômica à inovação, apesar de direcionada ao conjunto do território, beneficia empresas que já são influenciadas pela sua localização regional e local, incentivos fiscais, ambientes de inovação, entre outros. Além disso, evidencia a necessidade de estratégias capazes de atrair e estimular a localização de empresas inovadoras dos setores mais dinâmicos da economia no conjunto do território.

Além desta introdução, na seguinte seção é feita a reflexão sobre o processo de globalização e o conceito de inovação, considerando as principais leituras nos campos da Economia e Geografia, e desdobramentos recentes, que do ponto de vista econômico, orientam políticas e sistemas nacionais e regionais de inovação, e, na Geografia, vem produzindo avanços analíticos sobre o impacto da inovação no território, no que vem sendo chamado de Geografia da Inovação. Em seguida, são analisados dados dos projetos de subvenção econômica à inovação contratados pela FINEP destinados a empresas. Por fim, os resultados demonstram um reforço da histórica concentração de investimentos nas regiões Sudeste e Sul e evidenciam a ausência de políticas que de fato produzam um novo arranjo espacial da inovação considerando o conjunto do território.

## **INOVAÇÃO E O DIÁLOGO ENTRE A CIÊNCIA ECONÔMICA E GEOGRÁFICA**

O impacto da inovação no território exige considerar as transformações econômicas, da base técnica e dos meios e modos de produção, juntamente com os aspectos políticos e ideológicos. Assim, pode-se definir três estágios de transformações fundamentais associadas à inovação: 1) a Idade Moderna, que testemunha a transformação do pensamento e a mudança no papel da religião nos sistemas sociais de explicação do mundo; o nascimento

do Estado-nação; e a conformação dos campos científicos que exercem papel fundamental na explicação do mundo (Castilho, 2010); 2) a Revolução Industrial, que tem início nos países europeus e, posteriormente, incorpora outras nações, com primazia da técnica sobre a divisão territorial e social do trabalho (Santos, 2008b); 3) os avanços técnicos e científicos, aliados a importância que a informação passa a ter na sociedade, consolida o meio técnico-científico-informacional (Santos, 2008a), atribuindo nova capilaridade aos sistemas técnicos globais de troca, consumo e inovação (Lévy, 2006).

Na contemporaneidade, um outro estágio se associa a quarta revolução industrial, que é aquela onde predomina o uso de técnicas, tecnologias e inovação nas diferentes dimensões da sociedade, e que já tem produzido novo arranjo espacial das atividades produtivas, uma nova divisão do trabalho, com forte impacto sobre a sociedade, sobretudo pelas potencialidades do *big data* (WEF, 2017; Schwab, 2016). Não só isso, a inovação tem permitido um novo tipo de vantagem competitiva, pois se antes isto estava associado aos produtos, marcas, modelos, hoje, mais do que nunca, também se associa a condições socioterritoriais (infraestrutura técnica, territorial, de capital humano, entre outros), que atuam como fatores sistêmicos externos às empresas, influenciando na capacidade competitiva e de inovação (Wood Jr e Caldas, 2007).

Na Ciência Econômica, a inovação está associada aos aportes preconizados por Schumpeter (1982), apesar de indícios apontarem que Smith, Ricardo e Marx consideraram a inovação como elemento fundamental do sistema produtivo (Paiva *et al.*, 2018). Harvey (2018) afirma que Marx apresentava como preocupação central, sobretudo no Livro I de *O Capital*, a análise da tecnologia em combinação com a ciência, especialmente pelo fato do capital ser permanentemente revolucionário, necessitando de inovações (institucionais, tecnológicas, territoriais, organizacionais, entre outros) para sua reprodução e crescimento. Segundo Schumpeter (2017, p. 119), “o impulso fundamental que põe e mantém em movimento a máquina capitalista é dado pelos novos bens de consumo, os novos métodos de produção ou transporte, os novos mercados e as novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista”.

Florida *et al.* (2017), Alonso e Fracchia (2011) e outros autores, questionam a centralidade atribuída ao capitalista que, na análise schumpeteriana, seria capaz de fomentar e incorporar a inovação de forma individual, desprovido de impulsos do contexto socioespacial. No entanto, desdobramentos recentes dos aportes de Schumpeter, também chamada de neoschumpeterianismo, recuperam as ideias preconizadas pelo autor, apontando ao papel arranjos institucionais e espaciais no estímulo e desenvolvimento da inovação (Yoguel *et al.*, 2017; Carleial, 2011). É assim que entendemos a crescente busca por dotar o território de infraestruturas para a inovação, tais como as infraestruturas técnicas necessárias ao processo de inovação; infraestruturas humanas, com profissionais com alto nível de qualificação; ambientes de inovação, compostos de pólos, parques e centros tecnológicos, empresas e instituições de ensino e pesquisa, das quais as universidades

são elementos fundamentais; recursos financeiros, como os oferecidos por governos de forma reembolsável ou não- reembolsável.

A análise do impacto da inovação sobre o território estabelece vínculo com a Geografia, tendo Hägerstrand (1953), seu expoente. Hägerstrand desenvolve análises pioneiras sobre a difusão espacial da inovação, a partir de um modelo que recebe influência da teoria dos lugares centrais, reconhecendo a existência de padrões espaciais orientados e determinados pela centralidade desempenhada pelas cidades (Contel, 2011). Em sua análise, Hägerstrand (1953) relaciona o processo de difusão espacial da inovação com a rede de cidades, o que o leva a conceber que a inovação tem centros de difusão, adoção e condensação que estão em relação direta com as ondas de inovação, cujo reflexo territorial está na configuração da rede urbana (Santos, 2007).

Cabe lembrar que existe uma dívida da Geografia com o quesito inovação, isto porque, só recentemente há crescente preocupação desse campo com a temática. O atraso da Geografia em analisar a inovação se deve, possivelmente, a dois elementos: o primeiro deles pelo fato de a Geografia Econômica ter estado fortemente atrelada a aplicação de modelos, com forte uso de dados estatísticos, como forma de analisar as dinâmicas econômicas, e, apesar da Nova Geografia Econômica valorizar o papel do território nas dinâmicas econômicas, não foi suficiente para despertar o interesse na Geografia pela temática da inovação. Em outras palavras, deixou ao plano subjacente o quesito inovação, que atuaria de forma implícita nos diferentes setores produtivos.

O segundo elemento está associado a ampliação do processo de urbanização que ganhou formas específicas em cada parcela do globo, contribuindo para que a inovação estivesse associada apenas às dinâmicas econômicas do setor produtivo. No entanto, observa-se que é cada vez maior o papel desempenhado pelas cidades nos processos de inovação. E por esta razão, Florida *et al.* (2017: 6) reafirmam a centralidade das cidades no processo de inovação, especialmente, afirmando que “innovation varies greatly over space, they find, and is connected to a region’s technological infrastructure, which they define as the level of local research and development activity, as well as its support services and localization of related research”.

Assim, a Geografia da Inovação nasce da intersecção entre Geografia Econômica e as transformações produzidas no processo de acumulação do capital pela inovação, com a Geografia Urbana e as dinâmicas da urbanização, buscando entender os padrões espaciais da inovação e as transformações produzidas ao nível do território e da sociedade. Feldman e Kogler (2010), Florida *et al.* (2017) e outros autores afirmam que a Geografia da Inovação busca compreender, entre outras coisas, de que modo fatores locais influem nos processos de inovação. Isto torna-se possível a partir de leituras referendadas em diferentes campos, tais como a Ciência Urbana, Econômica e Regional. Sobre esta última, Florida *et al.* (2017: 7) concluem que “the literature on the regional geography of innovation has made serious advances. That said, it remains focused on the firm and firm

clusters as the central unit of analysis, seeing the city and region mainly as a container for these activities”.

## PAPEL DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO À INOVAÇÃO

A inovação permite que empresas alcancem vantagens competitivas nos diferentes setores da economia, mas isto exige investimentos públicos ou privados para seu estímulo. Os setores que apresentam maiores riscos são também aqueles que mais recorrem ao financiamento público, já que existe a possibilidade de receber auxílio a fundo perdido, isto é, não reembolsável, transferindo os custos do alto risco tecnológico para a esfera pública. Contudo, Lema *et al.* (2013) argumentam que embora seja amplamente conhecido o papel desempenhado pelo financiamento às empresas inovadoras, ainda assim está muito direcionado às grandes empresas. Tiwari e Buse (2007) complementam apontando que uma das principais barreiras à inovação é a falta de recursos, que atua como um fator externo às empresas, sobretudo às pequenas e médias, contribuindo para que projetos sejam abortados, produzindo perdas irre recuperáveis. Já Madrid-Guijarro *et al.* (2009) afirmam que uma das principais barreiras à inovação nas pequenas e médias empresas espanholas é justamente o custo da inovação. E González *et al.* (2005) também afirmam que os subsídios governamentais são fundamentais para impulsionar a inovação, e tomando a realidade espanhola, os autores demonstram que os subsídios estimulam o desenvolvimento de atividades de P&D, desempenhando papel fundamental nas empresas manufatureiras.

Segundo relatório das Nações Unidas (2013: 5), “[...] En la mayoría de los países, la financiación de las pymes y las microempresas plantea, en general, más dificultades que la financiación de las grandes empresas, aunque ese problema puede agravarse en relación inversa con el nivel de desarrollo o la renta nacional.” Ainda segundo o relatório, dentre os problemas que limitam o acesso aos financiamentos está o fato de que “las empresas emergentes innovadoras sufren las desventajas de carecer de una base sólida (una trayectoria previa, experiencia y activos) y tener un tamaño reducido, además de un riesgo relativamente elevado y la incertidumbre inherentes al desarrollo tecnológico o las actividades innovadoras”.

Para fomentar a inovação no Brasil, foram estabelecidas, a partir dos anos 1950, diferentes instituições públicas de financiamento a atividades de P&D, entre as quais estão FINEP, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), com o objetivo de fomentar instituições públicas e privadas que desenvolvem pesquisas e inovação no país, e como estratégia para contribuir ao desenvolvimento nacional. As agências atuam de diferentes formas, sendo a mais comum através de chamadas públicas onde são selecionados projetos em diferentes categorias:

reembolsáveis (empréstimos concedidos a projetos com prazos amplos e juros baixos), não-reembolsáveis (subvenções econômicas, bolsas de pesquisa, entre outros).

Na história recente do Brasil, a partir dos anos 2000, ocorre profunda alteração na agenda tecnológica e científica, com o estabelecimento de marcos legais, a exemplo da lei de incentivo à inovação e pesquisa científica e tecnológica; reformulação de fundos setoriais de ciência e tecnologia vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) (De Negri e Moraes, 2017; Brasil, 2007; Brasil, 2004). Somado a isso, há maior estímulo à cooperação entre instituições públicas e empresas privadas e financiamento a projetos voltados à geração de inovações, assegurados com recursos públicos (Bastos, 2012).

Nesse período ocorre a ampliação da rede de instituições públicas de ensino e pesquisa, sejam universidades ou institutos federais para além das capitais estaduais, garantindo a interiorização de instituições de ensino superior; aumento dos recursos para financiar a pesquisa científica, através de chamadas públicas, e do quantitativo de bolsas de pesquisa em diferentes níveis (ensino secundário, graduação, mestrado, doutorado, pós-doutorado, produtividade em pesquisa, entre outros); aumento de recursos para projetos em diferentes áreas do conhecimento e a consolidação de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) em diferentes áreas, permitindo a constituição de redes de pesquisa entre instituições de diferentes partes do país e do mundo.

Já o período 2010-2019 é marcado por uma profunda crise econômica, política e social que desvirtua o projeto levado a cabo na década anterior (Kannebley Júnior e Prince, 2015). Inicialmente, a presidente Dilma Rousseff deu prosseguimento ao projeto do governo Luiz Inácio Lula da Silva no que diz respeito ao investimento em ciência e tecnologia, apesar de uma redução nos recursos nos anos finais do seu mandato (Kannebley Júnior e Prince, 2015). Em 2016, como resultado do processo de *impeachment*, toma posse o vice-presidente Michel Temer, quando há uma redução maior ainda dos recursos para universidades e financiamento da pesquisa (Turchi e Moraes, 2017). E, em 2019, assume o poder, Jair Bolsonaro, que aprofunda a crise, com severas críticas aos cientistas das distintas áreas e universidades (Aragão *et al.*, 2020). Isto significou uma redução substancial dos recursos, num projeto que mescla uma intenção de privatização das instituições públicas e descrença nos avanços científicos (Andrade, 2019).

O papel do financiamento público à inovação empresarial pode ser observado nos dados do IBGE (2017), que apontam que entre 2015-2017, de um total de mais de 39 mil empresas, mais de 18% implementaram produto e/ou processo novo ou substancialmente aprimorado a partir de apoio governamental, sendo os incentivos fiscais e financiamentos a forma mais amplamente utilizada pelas diferentes empresas. Cabe lembrar que no escopo da pesquisa do IBGE (2017), e no quesito inovação de produto e/ou processo, empresas do setor de indústrias de transformação são aquelas que mais implementam inovações, respectivamente, 36% (2012-2014) e 34% (2015-2017); nas atividades de serviços 32%

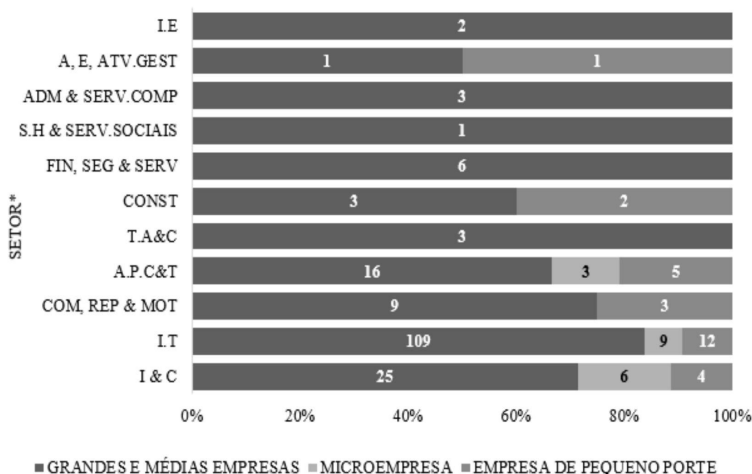
para ambos períodos; nas indústrias extrativas 42% (2012-2014) e 15% (2015-2017). Quando se trata de inovação organizacional e/ou marketing, entre 2012-2014, 34% das empresas implementaram esse tipo de inovação, enquanto que essa porcentagem cai para 32% para o período 2015-2017.

## **PERFIL URBANO-REGIONAL DA SUBVENÇÃO ECONÔMICA PÚBLICA À EMPRESAS**

O que interessa no âmbito da análise aqui apresentada são os projetos contemplados com subvenção econômica à inovação da FINEP entre 2010-2019. Através deste instrumento são destinados recursos não reembolsáveis a projetos de inovação em temas estratégicos, podendo ser firmados diretamente com empresas ou através de fundações de apoio à pesquisa.

A subvenção econômica foi instituída pela Lei 10.973/2004 (Brasil, 2004), ocorrendo mudança a partir de 2013, no âmbito da Finep, quando passa a estar vinculada a editais temáticos. Os critérios de seleção e aprovação dos projetos estão relacionados ao risco tecnológico, capacidade da empresa e alinhamento aos temas priorizados nos editais. Ao mesmo tempo, apesar da Lei 11.196/2005 (Brasil, 2005) estabelecer que o valor da subvenção seja de até 60% para empresas que atuam nas áreas das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia, e de até 40% nas demais regiões, esta regra não se aplica aos editais FINEP, já que é um instrumento que atende empresas que optam pelo Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços da Tecnologia da Informação. Somado a isso, normalmente não há critérios regionais nos editais de subvenção econômica à inovação lançados pela FINEP. Mesmo assim, é importante a avaliação a partir dos dados da FINEP, para fazer a crítica e avaliar caminhos da inovação no país.

Segundo os dados analisados da FINEP, do total de 223 projetos contratados de subvenção econômica à inovação, no período 2010-2019, 80% foram orientados a empresas de médio e grande portes, que são empresas com 50 ou mais empregados para o setor de Serviços e Comércio e mais de 100 empregados para Indústrias (Sebrae, 2013); apenas 12% para empresas de pequeno porte, que são aquelas com 10 a 49 empregados para setores do Comércio e Serviços e 20 a 99 empregados para Indústria (Sebrae, 2013); e 8% dos projetos contratados foram destinados a microempresas, que são aquelas com até 9 empregados para o setor de Serviços e Comércio e com até 19 empregados para Indústria (Sebrae, 2013). Quando observamos os setores aos quais estão vinculadas as empresas subvencionadas, nota-se que para este tipo de financiamento predominam aquelas do setor de indústria de transformação (*manufacturing sector*), seguido do setor de informação e comunicação e atividades profissionais, científicas e técnicas (Gráfico 1).



\*SETOR: IE - Indústrias Extrativas; A, E, ATV.GEST - Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; ADM & SERV.COMP - Atividades administrativas e serviços complementares; S.H & SERV.SOCIAIS - Saúde humana e serviços sociais; FIN, SEG & SERV - Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; CONST - CONSTRUÇÃO; T.A&C - Transporte, armazenagem e correio; A.P.C&T - Atividades profissionais, científicas e técnicas; COM, RESP & MOT - Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; IT - Indústrias de transformação; I & C - Informação e comunicação.

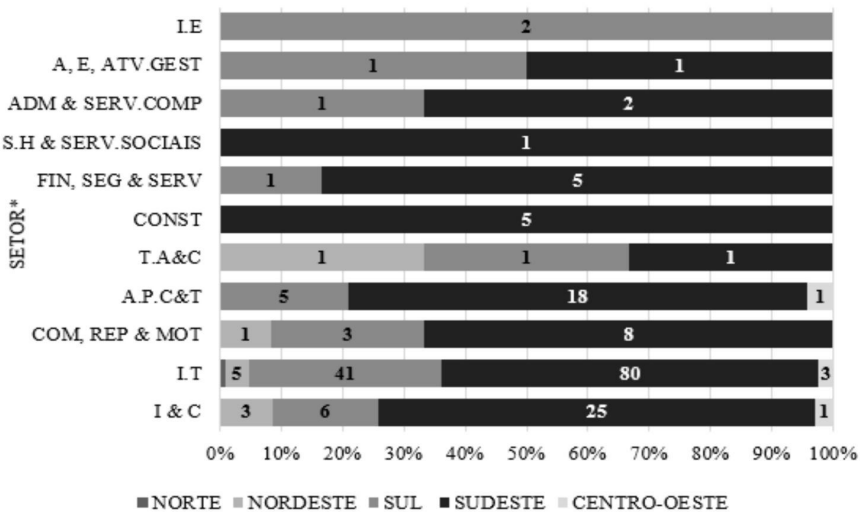
Gráfico 1. Projetos contratados de subvenção econômica à inovação segundo setores econômicos e porte empresarial

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da FINEP (2010-2019).

Alguns setores sequer apresentam participação de microempresas, como no caso do setor de Transporte, Armazenagem e Correio, Indústrias Extrativas, Atividades Administrativas e Serviços Complementares, Saúde Humana e Serviços Sociais e Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados. Mas, o fato de ser maior a participação de empresas de grande e médio porte no montante geral dos projetos contratados se assemelha ao que ocorre em diferentes partes do mundo. Isto porque é amplamente conhecido que são empresas de grande porte aquelas que mais alcançaram subsídios para financiar atividades inovadoras, sendo também uma barreira à inovação (Nações Unidas, 2013; Lema *et al.*, 2013; Madrid-Guijarro *et al.*, 2009; Tiwari e Buse, 2007).

Quando relacionamos o setor da economia com a localização regional das empresas, nota-se que as regiões Sudeste e Sul concentram a maior quantidade de projetos contratados. No conjunto de dados analisados (gráfico 2), o Sudeste obteve 65% dos projetos contratados, enquanto que o Sul obteve 27%, seguidos do Nordeste com 4,5%, Centro-Oeste com 2,2%, Norte com menos de 1%. Isso também havia sido constatado no relatório Finep (2011), onde de um total de 500 empresas financiadas pelo programa de subvenção entre 2006-2009, 57% estava situada na região Sudeste e 25% na região Sul.

Desse total, o estado de São Paulo confirma sua tendência concentradora, com 62% das empresas que receberam recursos desse programa.



\*SETOR: IE - Indústrias Extrativas; A, E, ATV.GEST.DE RES & DESCONT - Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; ADM & SERV. COMP - Atividades administrativas e serviços complementares; S.H & SERV.SOCIAIS - Saúde humana e serviços sociais; FIN, SEG & SERV. - Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; CONST – CONSTRUÇÃO; T.A&C - Transporte, armazenagem e correio; A.P.C&T - Atividades profissionais, científicas e técnicas; COM, RESP & MOT – Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; IT - Indústrias de transformação; I & C - Informação e comunicação.

Gráfico 2. Projetos contratados segundo as regiões brasileiras e setores selecionados

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da FINEP (2010-2019).

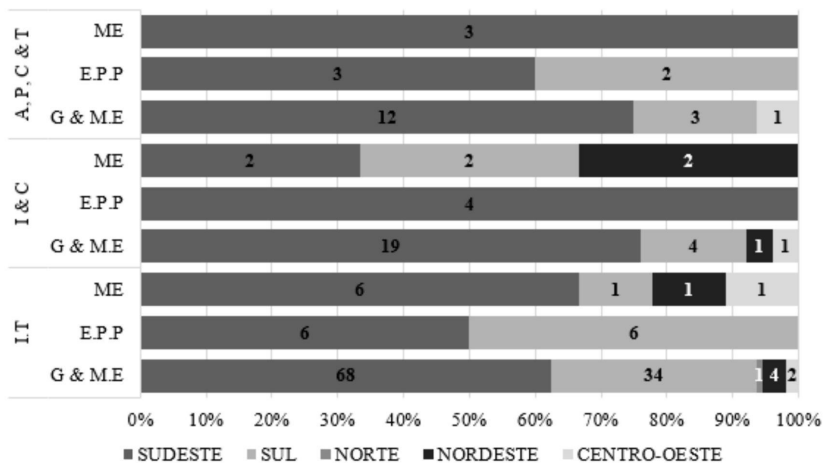
Tal fato chama a atenção sobre a capacidade das empresas de algumas regiões do país em concorrer com empresas de regiões ou cidades mais bem estruturadas quanto a elementos como capital humano, conteúdo informacional e capacidade de inovação. Em outras palavras, torna-se mais difícil a uma empresa de pequeno porte ou microempresa das regiões Norte e Nordeste competir em um mesmo edital e com igualdade de condições com empresas situadas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, já que este último grupo de empresas dispõem de maiores vantagens competitivas e maior capacidade de inovação, que também estão associadas às condições socioterritoriais (Wood Jr e Caldas, 2007).

A primazia das regiões Sudeste – Sul não se observa apenas nos resultados alcançados com dados da FINEP, mas é um fato amplamente conhecido em diferentes dimensões da sociedade., seja como centro econômico e produtivo do país, mas também pelo fato de que é onde se encontra a melhor infraestrutura regional de inovação e desenvolvimento, quando comparadas àquelas existentes em outras regiões (Santos e



Silveira, 2001). Este fato explica, por exemplo, o motivo pelo qual quando consideramos as indústrias de transformação associadas ao setor aéreo, todos os projetos contratados estão na região Sudeste, especialmente no Estado de São Paulo.

Considerando apenas os três setores com maior número de projetos contratados, a saber, Indústria de Transformação, Informação e Comunicação e Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas observa-se ainda mais diretamente a proeminência das grandes e médias empresas, especialmente do setor de indústria de transformação, e situados na Região Sudeste (gráfico 3). Neste setor inclui-se, entre outras empresas, aquelas vinculadas ao setor aéreo, biotecnologia, fármacos, tecnologia de informação e comunicação, entre outros, que são setores com maior introdução de inovações no conjunto das atividades econômicas em diferentes partes do mundo, e formam parte do setor mais dinâmico da economia, como demonstram IEDI (2020), OCDE (2016), Schwab (2016).



SETOR\*: IT - Indústrias de transformação; I & C - Informação e comunicação; A.P.C&T - Atividades profissionais, científicas e técnicas. PORTE\*\*: G & M.E – Grande e Média Empresa; E.P.P - Empresa de Pequeno Porte; ME – Microempresa.

Gráfico 3. Projetos contratados segundo os três maiores setores e de acordo com o porte empresarial e regiões brasileiras.

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da FINEP (2010-2019).

Esses dados também expressam aquilo que acontece ao redor do mundo, pois segundo European Commission (2020), as indústrias de transformação são aquelas com maior inclinação à inovação em diferentes tipos, sejam inovações de produtos, processos ou organizacionais. Não obstante, as empresas brasileiras têm maior visibilidade internacional em produtos de consumo intermediário, fortemente baseados em recursos naturais, sendo pouco o destaque em setores mais dinâmicos (Carleial, 2014; Stal, 2010), o que também é um entrave ao desenvolvimento mais amplo de inovações.

Apesar de bastante expectável, tendo em vista a especificidade da rede urbana brasileira, chama a atenção o fato de que são as cidades de porte médio que concentram maior número de empresas com projetos contratados nesta modalidade (gráfico 4). É importante pontuar que tomamos como métrica para definir este tipo de cidade, o que foi proposto por Bellet e Llop (2017), segundo os quais, as cidades de porte médio, também chamadas de cidades intermediárias, são aquelas que do ponto de vista populacional concentram mais de 50 mil e menos de 1 milhão de habitantes.

Para empresas do grupo de grandes e médias empresas, em todos os setores considerados, houve um número expressivo de projetos situados em cidades de porte médio, um total de 54% de projetos contratados. Enquanto que empresas desse porte situadas em metrópoles, isto é, cidades com mais de 1 milhão de habitantes, contabilizam 38% dos projetos contemplados. Já quando consideramos as empresas de pequeno porte, aquelas empresas situadas em metrópoles concentram 41% dos projetos contratados e 56% estão em cidades de porte médio. Quanto a microempresas, observa-se uma proporção ainda mais inclinada às cidades de porte médio, concentrando o total de 61% dos projetos contratados, enquanto que as cidades metropolitanas concentram 28% dos projetos. Outro fator a considerar é uma parca participação de empresas dos três portes e de ambos setores situadas em cidades pequenas. Para os dados analisados, observa-se que cidades pequenas, isto é, aquelas com até 50 mil habitantes, concentraram apenas 8% dos projetos contratados de empresas de grande e médio porte, 4% dos projetos contratados de empresas de pequeno porte e 11% de projetos contratados de microempresas.

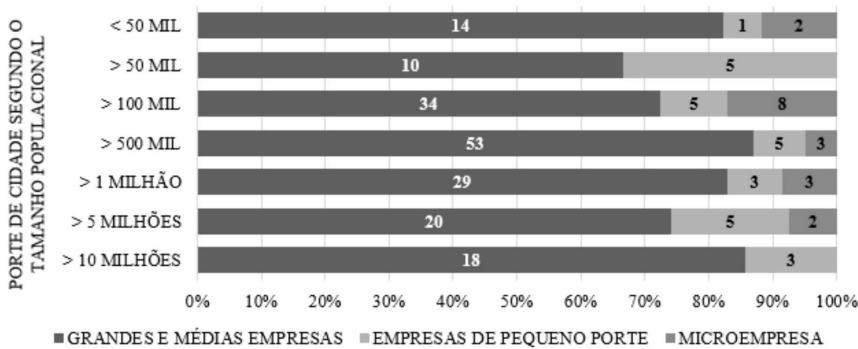


Gráfico 4. Projetos contratados segundo porte empresarial e tamanho populacional da cidade da empresa.

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da FINEP (2010-2019).

Esta realidade acende uma preocupação, sobretudo porque o Brasil apresenta uma rede urbana com mais de 5565 cidades, onde mais de 80% delas apresentam menos de 50 mil habitantes, mas, contraditoriamente, existe uma concentração de população em

idades de porte médio e metropolitanas (IBGE, 2010). Assim, observa-se que a subvenção econômica à inovação atende, majoritariamente, um perfil de empresa situada em tipos específicos de cidades, produto tanto de fatores históricos, quanto das ações de arranjos institucionais, cujo reflexo está na desigual infraestrutura de inovação presente no território nacional.

É importante destacar que as metrópoles e cidades de porte médio situadas nas Regiões Sudeste e Sul, e na faixa litorânea nordestina, são as que apresentam melhores condições infraestruturais para diversas empresas, e, conseqüentemente, melhores fatores sistêmicos que contribuem a uma maior capacidade de inovação. Nisto podem ser incluídas desde a infraestrutura técnica (como a de rede informática, por exemplo), acesso a matéria-prima (mesmo aqueles insumos oriundos de áreas distantes são mais bem distribuídos para cidades médias e metropolitanas), e também mão de obra qualificada, sobretudo pela presença de centros de pesquisa e desenvolvimento (universidades, institutos federais e instituições privadas) (Santos & Silveira, 2001). Isto ocorre porque essa parcela do território concentra elementos técnicos, políticos, sociais e culturais que atuam de forma centrípeta na atração de empresas inovadoras, e, portanto, na produção e incorporação de inovações. No entanto, o Nordeste ainda segue com poucas indústrias do setor mais dinâmico, o que reitera sua limitada capacidade de atrair investimentos em inovação em relação ao que existe nas regiões Sudeste e Sul (Cavalcanti Filho, 2017; Carleial, 2014).

A análise dos dados aponta ainda que são os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e Paraná, ambos situados na porção chamada de Região Concentrada, aqueles com maior número de projetos contemplados com recursos de subvenção (gráfico 5), evidenciando que apesar da ampliação de centros de ensino e pesquisa para diferentes partes do país a partir dos anos 2000, isto não foi capaz de estimular a atração de empresas com alto conteúdo tecnológico no conjunto do território. Isto lança questionamentos sobre a capacidade dos arranjos institucionais em estimular a atividade inovadora para além da Região Concentrada ou porções do território fora da zona de influência das metrópoles, capitais estaduais e cidades médias. Isto porque, implantar empresas com alto conteúdo tecnológico exige infraestrutura humana, técnica, viária, entre outros, que não está presente de forma igualitária no conjunto do território.

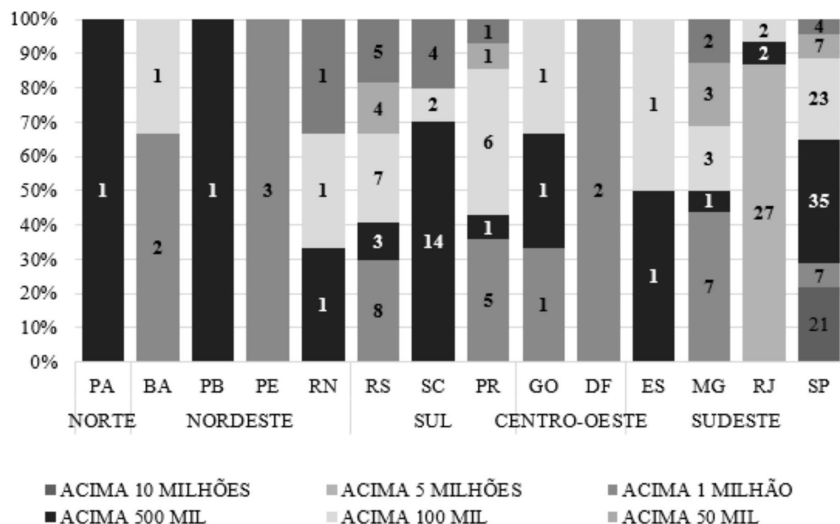


Gráfico 5. Projetos contratados segundo tamanho populacional da cidade e região da empresa.

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da FINEP (2010-2019).

Somente o Estado de São Paulo concentrou 97 projetos contratados, sendo que desse total, apenas 22% estão concentrado na cidade de São Paulo, outros 7% em Campinas, que também é uma metrópole, enquanto que 67% são de empresas situadas em cidades com mais de 50 mil e menos de 1 milhão de habitantes. Para o Rio de Janeiro, segundo Estado com maior número de empresas com projetos contratados, dos 31 projetos, 87% são de empresas com sede na cidade do Rio de Janeiro, e apenas 13% de empresas situadas em cidades de porte médio, sendo que 2 dos projetos contemplados são de empresas situadas em cidades que estão dentro da região metropolitana, o que aponta a uma concentração ainda maior, pois considerando a metropolização do Estado do Rio de Janeiro, seria um total de 93,5% de projetos contratados nessa porção do território, apesar de indústrias dinâmicas estarem situadas em cidades do sul do Estado.

No que concerne a Região Sudeste, em especial no Eixo Rio de Janeiro – São Paulo, existe um arranjo espacial e institucional que contribui a manutenção da sua primazia, pois nele estão situados importantes centros de ensino e pesquisa do país, que desenvolvem pesquisas com alto conteúdo de inovação, como as Universidades de São Paulo, Estadual de Campinas, Federal Fluminense, Federal do Rio de Janeiro, entre outros. Na região também estão situados os Institutos Militar de Engenharia, Tecnológico da Aeronáutica, de Pesquisas Espaciais e a sede de grandes corporações multinacionais, como por exemplo, Embraer S.A, Telefônica S.A, bancos, etc. É também a região que apresenta o maior fluxo aéreo, concentrando os maiores aeroportos em dimensão e em fluxo de cargas e passageiros do país, e o maior fluxo informacional que atende diferentes empresas e

instituições (Santos e Silveira, 2001; Becker e Egler, 1998). Soma-se a isto, na região há elevada concentração de parques tecnológicos em operação, que são importantes clusters para empresas com alto conteúdo de inovação (Gomes, 2019). Em outras palavras, há um contexto espacial de inovação consolidado nesta porção do território nacional, tornando expectável a concentração de empresas com maior capacidade de inovação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A capacidade de inovação de uma empresa está fortemente vinculada a fatores internos e externos, que vão desde a decisão sobre onde e o que investir, até fatores sistêmicos e estruturais (Wood Jr e Caldas, 2007). Por esta razão, o território e a forma como este é dotado de infraestrutura mostra-se como um dos elementos quando se trata de inovação, não sendo um elemento inerte. Para tanto, as ações governamentais trabalham em duas direções principais: uma que está associada a dotar o território de infraestrutura técnico-científico-informacional, que no Brasil, é produto do processo de modernização (Santos e Silveira, 2001; Becker, 1997); outra associada aos financiamentos públicos à inovação, que cumpre papel decisivo (Bastos, 2012; Tiwari e Buse, 2007; González *et al.*, 2005), sobretudo pela limitada capacidade e tradição de investimento em inovação por parte das empresas (European Commission, 2020; Stal, 2010).

Apesar de ser de grande importância as ajudas governamentais, no sentido de impulsionar as atividades inovadoras, no Brasil, quando consideramos as subvenções públicas à inovação contratadas pela Finep, observa-se um padrão espacial que reflete a dinâmica historicamente definida no conjunto do território, onde as grandes e médias empresas do setor de indústrias de transformação e situadas nas regiões Sudeste e Sul, são aquelas com maior número de projetos. Os setores de Informação e Comunicação e Atividades profissionais, científicas e técnicas são outros dois setores que concentram elevado número de empresas com projetos contratados. Do ponto de vista global, são os setores que mais investem em inovação (processo, produto, organizacional), mas do ponto de vista territorial, as empresas desses setores são seletivas quanto a localização justamente pelo fato de que, no Brasil, apenas porções do território são dotados de infraestrutura que atenda suas necessidades.

O resultado da dinâmica da atividade inovadora e do subsídio público no Brasil inspira questionamentos, especialmente porque o investimento em infraestrutura e em pesquisa científica para avanço da inovação tem maior expressão na parcela do país que concentra os estados mais ricos, sem de fato existir uma política que impulse o desenvolvimento de inovações em outras regiões. Mesmo em governos progressistas, como o que tivemos entre 2003-2015, onde foi possível, entre outras coisas, ampliar a rede de centros de ensino e pesquisa e o financiamento à atividade de P&D; estimular a parceria entre instituições de diferentes partes do país, sejam elas públicas ou privadas; e

apesar dos avanços em termos de legislação para consubstanciar atividades inovadoras, ainda permanece um padrão espacial da inovação resultado do histórico e conservador processo de modernização do território brasileiro e dos arranjos institucionais que não romperam com lógicas excludentes tão marcantes no conjunto do território. Ao contrário, reproduzem a relação de dependência inter-regional que é orientada pelas regiões Sudeste e Sul, que ao centralizar a maior parte dos atores da inovação (pesquisadores, empresários, instituições de ensino e pesquisa, agências governamentais de apoio à pesquisa, entre outros), e também as melhores condições de infraestrutura técnico-científico-informacional, limitam a capilaridade da inovação no território brasileiro. Tal condição abre espaço para o debate sobre a concentrada infraestrutura e das atividades de P&D e sua espacialização urbano-regional.

Ao mesmo tempo, a condição da inovação no Brasil aponta para algumas problemáticas: a) pouco destaque de empresas brasileiras nos setores mais dinâmicos e com uso intensivo de inovações; b) ausência de empresas com elevado potencial de inovação mais bem distribuídas pelo território evidencia debilidades na infraestrutura técnica, humana, informacional e territorial; c) a limitada estrutura científico-técnico-informacional ao ser como uma barreira a interiorização de empresas inovadoras, exige investimento em infraestrutura, de modo a reverter esse quadro e estimular a instalação de empresas com maior valor agregado em diferentes partes do território; d) o estímulo à economia do conhecimento em diferentes partes do território passaria não só pela ampliação da rede de centros de ensino e pesquisa, que já vem acontecendo desde anos 2000, mas exige criar estímulos de financiamento à atividades de P&D em empresas e universidades, considerando as diferenças e especificidades urbano-regionais; e) a urgente necessidade de um arranjo institucional e de uma leitura que considere o conjunto do território, de modo a produzir um sistema nacional de inovação integrado com os sistemas regionais, o que passaria por questões políticas, empresariais e sociais.; f) as barreiras políticas e sociais existentes nas demais regiões, fortemente condicionadas pelas históricas estratégias de atores políticos locais e de uma política setorial que despreza uma visão da totalidade do território, contribuem a manutenção de uma situação dependente dos avanços em inovação que acontecem na Região Concentrada.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Cristian e FRACCHIA, Eduardo (2011), El Emprendedor Schumpeteriano: Aportes a la Teoría Económica Moderna. *Revista de Administración, Finanzas y Economía*, 5(1), pp. 1-22.

ANDRADE, Rodrigo (2019), Resistência à ciência. *Pesquisa Fapesp*. (284), pp. 16-21.

ARAGÃO, Daniela Sales de Souza; SOUZA, Andrea Moura da Costa; SILVA, Solonildo Almeida e JUCÁ, Sandro César Silveira (2020), Political scenario and media contributions in the process of devaluation of Science in Brazil. *Research, Society and Development*, 9(9).

BASTOS, Valéria Delgado (2012), 2000-2010: uma década de apoio federal à inovação no Brasil. *Revista do BNDES*. (37), pp. 127-176.

BECKER, Bertha (1997), Tendências de transformação do território no Brasil: vetores e circuitos. *Território*, pp. 5-17.

BECKER, Bertha e EGLER, Claudio (1998), *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BELLET, Carmen e Llop, José Maria (2017), ¿Por qué reflexionar y analizar hoy las ciudades medias? In William Ribeiro da Silva e Maria Encarnação Spósito, *Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Consequência, pp. 7-12.

BRASIL. (2007), Lei nº 11.540, de 12/11/2007. *Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei no 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências*.

BRASIL. (2005), Lei nº 11.196, de 21/11/2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital.

BRASIL. (2004), Lei nº 10.973, de 02/12/2004. *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências*.

CARLEIAL, Liana. (2014), O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. In Rainer Randolph; Hipólita Siqueira e Alberto Oliveira (eds.), *Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 35-56.

CARLEIAL, Liana. (2011), A contribuição Neoschumpeteriana e o Desenvolvimento Regional. In Bruno de Oliveira Cruz; Bernardo Alves Furtado; Leonardo Monasterio e Waldery Rodrigues Júnior (eds.), *Economia regional e urbana : teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: IPEA, pp. 113-139.

CASTILHO, Denis (2010), Os sentidos da modernização. *Boletim Goiano de Geografia*, 30(2), pp. 125-140.

CAVALCANTI Filho, Paulo Fernando. (2017), O Nordeste na encruzilhada do desenvolvimento: a necessidade de constituição de um sistema regional de inovação. In Aristides Monteiro Neto; César Nunes de Castro e Carlos Antônio. Brandão, *Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 221-245.

CONTEL, Fabio (2011), A internalização da categoria “informação” na Geografia Econômica: da teoria da localização à escola de geografia sueca. In Sandra Lúcia Videira, Pierre Alves da Costa e Sérgio Fajardo, *Geografia econômica: (re)leituras contemporâneas*. Rio de Janeiro: LetraCapital, pp. 67-85.

DE NEGRI, João Aalberto e MORAIS, José Mauro de (2017), Análise da evolução das ações e programas Finep no apoio à inovação empresarial (2003-2014). In Lenita Maria Turchi e José Mauro de Moraes (eds.), *Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil : avanços recentes, limitações e propostas de ações*. Brasília: IPEA, pp. 165-195.

European Commission. (2020), *Science, Research and Innovation Performance of the EU 2020: A fair, green and digital Europe*. Brussels: European Commission.

FAGERBERG, Jan (2004), Innovation: a guide of literature . In Jan Fagerberg; David Mowery e Richard Nelson (eds.), *The oxford handbook of innovation*. New York: Oxford University Press, pp. 1-26.

FELDMAN, Maryann e KOGLER, Dieter (2010), Stylized Facts in the Geography of Innovation, *Handbook of the Economics of Innovation*, 1, 381–410.

FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) (2011), *Perfil das empresas apoiadas pelo programa de subvenção econômica 2006 a 2009*. Rio de Janeiro: FINEP.

FLORIDA, Richard; ADLER, Patrick e MELLANDER, Charlotta (2017), The city as innovation machine. *Regional Studies*, 51(1), 86-96.

GOMES, Maria Terezinha. (2019), Espaço, inovação e novos arranjos espaciais. In Floriano Oliveira; Leandro Oliveira; Regina Tunes e Roberto Pessanha (eds.), *Espaço e economia: geografia econômica e a economia política*. Rio de Janeiro: Consequência, pp. 163-196.

GONZÁLEZ, Xulia; JAUMANDREU, Jordi e PAZÓ, Consuelo (2005), Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness. *The RAND Journal of Economics*, 36(4), pp. 930-950.

GRANSTRAND, Ove (2004), Innovations and intellectual property rights. In Jan Fagerberg; David Mowery e Richard Nelson (eds.), *The oxford handbook of innovation*. New York: Oxford University Press, pp. 266-289.

HÄGERSTRAND, Torsten (1953), *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Lund e Nova York: C.W.K. Gleerup & University of Chicago Press.

HARVEY, David (2018), *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2017), *Pesquisa de inovação*. Rio de Janeiro: IBGE/Diretoria de pesquisas.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2010), *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE.

IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) (2020), *Industrialização na era da digitalização avançada*. São Paulo: IEDI.

Kannebley Júnior, Sérgio e Prince, Diogo de (2015), Restrição financeira e financiamento público à inovação no Brasil: uma análise com base em microdados da PINTEC. *Nova Economia*, 25(3), 553-574.

LAZONICK, William (2004), The innovative firm. In Jan Fagerberg; David Mowery e Richard Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. New York: Oxford University Press, pp. 29-54.



LEMA, Domingo García Pérez de; ZULUAGA, Bernardo Barona e GUIJARRO, Antonia Madrid (2013), Financiación de la innovación en las Mipyme iberoamericanas. *Estudios Gerenciales*, 29(126), pp. 12-16.

LÉVY, Jacques (2006), Geografía y mundialización. In Daniel Hiernaux-Nicolas e Alicia Lindón Villoria (eds.), *Tratado de Geografía Humana*. Barcelona: Anthropos Editorial, pp. 273-302.

MADRID-GUIJARRO, Antonia; GARCIA, Domingo e VAN AUKEN, Howard. (2009). Barriers to Innovation among Spanish Manufacturing SMEs. *Journal of Small Business Management*, 47(4), pp. 465-488.

NAÇÕES UNIDAS (2013), *Inversión en innovación para el desarrollo*. Ginebra: Nações Unidas / UNCTAD.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2016), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. OECD. Paris: OECD Publishing.

PAIVA, Matheus Silva de; CUNHA, George Henrique de Moura; SOUZA Junior, Celso Vila Nova e CONSTANTINO, Michel (2018), Inovação e os efeitos sobre a dinâmica de mercado: uma síntese teórica de Smith e Schumpeter. *Interações*, 19(1), pp. 155-170.

SANTOS, Milton (2008a), *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: EDUSP.

SANTOS, Milton (2008b), *A natureza do espaço*. São Paulo: EDUSP.

SANTOS, Milton (2007), *Economia espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp.

SANTOS, Milton; Silveira, Maria Laura (2001), *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.

SANTOS, Ulisses dos e MENDES, Philipe (2018), A localização dos atores do sistema de inovação brasileiro e seus impactos regionais na década de 2000. *Eure*, 44(132), pp. 153-181.

SCHUMPETER, Joseph ([1943] 2017), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo: Editora da Unesp.

SCHUMPETER, Joseph (1982), *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural.

SCHWAB, Klaus (2016), *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro.

SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) (2013), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*. Brasília: SEBRAE/DIEESE.

STAL, Eva (2010), Internacionalização de empresas brasileiras e o papel da inovação na construção de vantagens competitivas. *Innovation & Management Review*, 7(3), 120-149.

TIWARI, Rajnish e BUSE, Stephan. (2007). Barriers to Innovation in SMEs: Can the Internationalization of R&D Mitigate Their Effects? *Proceedings of the First European Conference on Knowledge for Growth: Role and Dynamics of Corporate R&D - CONCORD 2007*. Seville.

TURCHI, Lenita Maria e MORAIS, José Mauro de (eds.), *Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil : avanços recentes, limitações e propostas de ações*. Brasília: IPEA

WOOD Jr., Thomaz e CALDAS, Miguel (2007), Empresas brasileiras e o desafio da competitividade *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 47(3), pp. 66-78.

WEF (World Economic Forum) (2017), *The Global Competitiveness Index 2017–2018 Rankings*. World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum.

YOGUEL, Gabriel; BARLETTA, Florencia e PEREIRA, Mariano (2017), Los aportes de tres corrientes evolucionistas neoschumpeterianas a la discusión sobre políticas de innovación. *Revista Brasileira de Inovação*, 16(2), 381-404.

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Carla Hirt**

**Javier Walter Ghibaudi**

### 1 | INTRODUÇÃO

Em seus três séculos de formação colonial, o Brasil foi moldado pelo sentido da colonização: o fornecimento de produtos de interesse da acumulação mercantil europeia (Prado Jr., 2011). Este objetivo externo não integrou um território nacional nem reforçou a centralização do poder político. Mesmo após sua independência em 1822, consolidou-se uma organização territorial fragmentada em que suas várias elites locais se articulavam apenas para garantir suas produções primárias-exportadoras e cooperavam para a manutenção da escravidão, formalmente abolida apenas em 1888, apesar da pressão internacional (Porto-Gonçalves, 2006). Nesse sentido, reconhece-se que somente a partir de 1930, na chamada Era Vargas (1930-1964)<sup>1</sup>, que há busca-se a formação de um Estado Nacional Moderno, visando criar normas, infraestrutura e instituições de caráter verdadeiramente

nacional em um país de dimensões continentais. É nesse período que o Brasil deixa de ser um país fundamentalmente rural para ser um país urbano e industrial, ao contrário de suas elites e em um movimento que, paradoxalmente, começou politicamente devido às resistências nas margens de seu território (Fausto, 1970; Demier, 2013). Isso acontece, não por acaso, no momento de crise do sistema capitalista internacional e quando se rompeu a tradicional inserção primária-exportadora brasileira.

A chamada “Revolução de 1930” deu início à acima referida Era Vargas, instaurando um regime no qual Getúlio Vargas usufruiu poderes quase ilimitados, e que ficou conhecido como o Estado Novo. Neste período, o Estado brasileiro tomou novos rumos e começou a levar a cabo políticas de modernização do país. Novos ministérios foram criados - como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde.

Inaugurou-se um período no qual a industrialização nacional passou a fazer parte da agenda governamental.

Bielschowsky (2000) situa as origens do desenvolvimentismo entre os anos de 1930 e 1944. Em um contexto de ataque ao livre-cambismo associado à defesa do protecionismo (desencadeados com a crise econômica), de

<sup>1</sup>Apesar de a Era Vargas ter comumente associada aos períodos presidenciais formais entre os anos de 1930 e 1945, aqui adotaremos a proposição de Demier (2013), que propõe a delimitação da Era Vargas entre os anos de 1930 – 1964, em diálogo com o conceito de Bonapartismo tal qual foi desenvolvido por Marx, Engels, Trotsky e Gramsci, considerando a compreensão das relações entre classes sociais e Estado e a autonomização relativa do mesmo como características do período.

ataque ao liberalismo, de associação entre indústria e prosperidade/progresso, uma nova elite técnica, civil e militar se instalou nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado. Quatro elementos ideológicos medulares passaram a se sobrepor ao ideário que vigorava até então: (i) entendimento de que era necessário implantar um setor industrial integrado, capaz de produzir insumos e bens de capital indispensáveis à produção de bens finais; (ii) necessidade de instituir um mecanismo de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida; (iii) a ideia de intervenção estatal em apoio à iniciativa privada ganha maior legitimação entre as elites empresariais, assim como manifestações favoráveis ao planejamento; (iv) nacionalismo econômico, com o crescimento do anti-imperialismo clássico, de defesa de barreiras alfandegárias e do controle nacional sobre os recursos naturais. A industrialização seria, segundo o ideário desenvolvimentista, a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento. Mas o país não conseguiria industrializar-se somente por meio dos impulsos do mercado, dependendo também da intervenção do Estado (intervencionismo). O planejamento estatal definiria a expansão dos setores econômicos e quais seriam os instrumentos necessários para isso. Portanto, a participação do Estado na economia seria benéfica, captaria recursos e os investiria onde a iniciativa privada se mostrava incapaz de atender às necessidades do desenvolvimento (Bielchowsky, 2000). Ou seja, o planejamento estatal teria a função técnica de alocação dos recursos, com uma suposta neutralidade.

Na década de 1930 são criadas as Leis nacionais para regular desde os recursos naturais até as relações de trabalho com a Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT), que criou um mercado de trabalho capitalista reconhecendo os direitos trabalhistas e estruturando as instâncias de negociação sindical e patronal. No pós-guerra, em particular, acelera-se uma ação estatal de industrialização orientada pelo planejamento, criando uma série de empresas públicas e de infraestrutura que permitiriam uma maior capacidade de poder estatal no vasto território, o que autores como Mann chamam, justamente, de uma maior poder infraestrutural (Mann, 2006). Assim, na década de 1950, foram criadas as empresas estatais de petróleo –Petrobrás–, as mineradoras da Vale do Rio Doce e o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Neste artigo nos interessa tomar como estudo de caso o atual BNDES, questionando quais as principais mudanças e permanências em sua ação para promover a acumulação de capital no Brasil e suas formas de articulação territorial. Nosso recorte centra-se no período 2003-2015, englobando os três primeiros governos nacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) e seu discurso de um “novo” ou “social” desenvolvimentismo. Propomos observar, complementarmente, as duplicações e contrastes com a situação do período 2016-2019. É um recorte temporal que tenta captar, por um lado, o discurso e a ação concreta do Estado no momento em que se anunciava publicamente um retorno aos valores desenvolvimentistas dos anos 1950, no sentido de uma recuperação do poder de decisão do Estado na dinâmica econômica e territorial em contraposição ao discurso explicitamente

neoliberal dos anos 1990. Por outro lado, é uma reflexão crítica que dialoga com os autores que enfatizam a continuidade do processo de neoliberalização nas primeiras décadas do século 21 (Brenner et al. 2010; Fernández, 2016).

Nosso principal objetivo é analisar as mudanças e permanências da ação estatal sobre a acumulação de capital no Brasil e sua articulação territorial, tomando o BNDES como um estudo de caso. Os objetivos específicos são investigar e analisar as normas e recursos financeiros específicos executados pelo Banco, observando sua distribuição por setores produtivos, grupos empresariais beneficiados e articulações territoriais. Também é interessante observar a relação dessa ação com outras políticas governamentais importantes no período, como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - e sua articulação com outras diretrizes governamentais, como o incentivo à cooperação com os países do Sul - fundamentalmente América do Sul e África.

O método de pesquisa envolveu a discussão da bibliografia sobre o assunto e a análise de estatísticas operacionais do BNDES, documentos com diretrizes, balanços e relatórios anuais do BNDES, além de entrevistas com seus funcionários e dirigentes. Dessa forma, este artigo atualiza e amplia questões e informações de um amplo trabalho de pesquisa coletiva desenvolvida entre 2012 e 2018<sup>2</sup>, e discussões de encontros e discussões mais recentes (Ghibaudi et al., 2021 e Werner e Hirt, 2021). Procurou-se também ver a ação da burocracia estatal concreta em sua inter-relação com agentes e grupos privados, entendendo o Estado como a arena e condensação das relações de classe e frações de classe em conflito e alianças (Poulantzas, 2005). Na mesma linha, consideramos reflexões sobre o caráter público e privado das relações financeiras modernas, bem demonstrado pelo antropólogo Hart (1986).

Este artigo está dividido em 4 seções, incluindo esta Introdução. Na segunda seção estudamos o BNDES no período 2003-2014, na terceira tratamos de sua situação mais recente entre 2016-2019 e na última apresentamos nossas considerações finais.

## **2 | A ESTRATÉGIA DE CONGLOMERAÇÃO DO BNDES NOS GOVERNOS DO PT (2003-2015): A MANUTENÇÃO DO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO PRÉ-EXISTENTE E MUDANÇAS RESTRITAS.**

Tomando como base para esta seção o que foi desenvolvido em publicações anteriores (Vainer e Vieira, 2017) (Hirt, 2019) (Ghibaudi e Werner, 2019) (Ghibaudi et al., 2021) podemos destacar que nos três governos do PT (2003- 2006; 2007-2010; 2011-2014), o BNDES estava estruturando uma estratégia de apoio à formação de grandes grupos público-privados. Segundo seus defensores, tal diretriz partia do entendimento de que seria

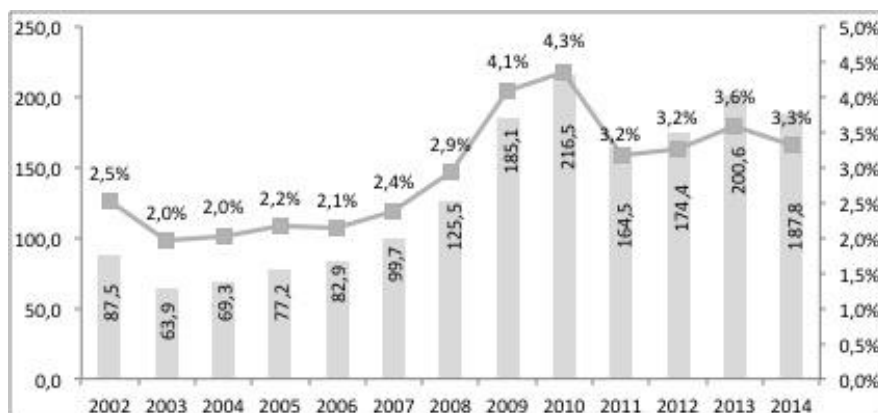
---

<sup>2</sup>Este amplo trabalho de pesquisa foi realizado por meio de programas de Pesquisas intitulados “BNDES, financiamento público e capital privado: Dimensões políticas, institucionais, socioeconômicas e territoriais” e “BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil no contexto nacional e internacional”, realizados em diferentes eixos analíticos por Carla Hirt, Deborah Werner, Flávia Braga Vieira, Igor Latuf, Javier Ghibaudi, Luis Novoa, estes programas de pesquisa foram coordenados pelo Professor Carlos B. Vainer,

por meio de um processo de conglomeração que o Brasil iria completar seu processo de *industrialização tardia*, tomando como modelo a experiência de desenvolvimento alemão e sul-coreano e a partir da análise de referências desenvolvimentistas como Maria Conceição Tavares. Foi durante a gestão de Luciano Coutinho (2007-2016) - o mandato mais longo da história do Banco até o momento - que o BNDES tentou implementar essa diretriz.

Conforme enfatizamos em trabalhos precedentes (Ghibaudi, 2017) (Hirt, 2019) no contexto da rearticulação política interna diante da crise por escândalos de corrupção em 2005-2006, e principalmente com o surgimento da crise internacional em 2008, o BNDES foi o protagonista da gestão e dos recursos de uma política econômica que pretendia apoiar o investimento através de uma maior presença direta do Estado - via empresas públicas -, associada a grandes grupos privados - via grandes projetos que associavam empresas públicas e privadas e fundos de bancos públicos e paraestatais (fundos de pensão para trabalhadores de empresas públicas) - e até reforçando recursos públicos em grupos privados pré-existent.

Seu volume de empréstimos, a preços constantes de 2014, dobrou entre 2007 e 2010 e atingiu quase 170 bilhões de reais correntes naquele ano (cerca de 85 bilhões de dólares), dobrando também sua participação em relação ao PIB do país (de 2% do PIB em 2003 para 4,3% em 2010) como pode ser visto na figura 1. Em relação ao financiamento por meio da compra de ações por meio do fundo BNDESPar, o valor de suas participações passou de 25.000 milhões de reais em 2007 para mais de 100.000 milhões de reais (50.000 milhões de dólares) em 2012.



\* Valores deflacionados por índice IGP-DI, ano referência 2014.

Gráfico 1. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ bilhões em 2014 \* e em % do PIB), 2002-2014

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esse protagonismo se deu pela forte capitalização do Banco com recursos diretos do Tesouro Nacional que se somaram e superaram em termos relativos às suas fontes tradicionais baseadas nos impostos sobre as relações salariais. Esta modificação, aliás, foi particularmente criticada por setores ortodoxos ligados a bancos privados com articulação multinacional - principalmente o grupo ITAÚ-BBVA - por permitir, sem mediação parlamentar, um aumento significativo da importância da banca pública no setor financeiro nacional (Torres Filho e Da Costa, 2012).

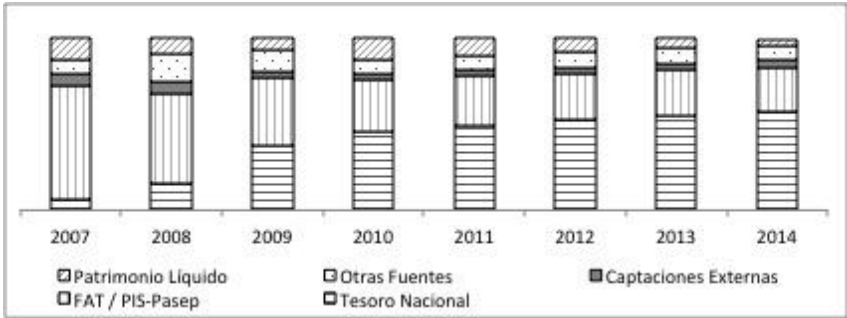


Gráfico 2. República Federativa do Brasil. Ativos do BNDES por fonte de recursos em percentual. 2007-2014

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 2007-2014.

Essa maior capacidade financeira do BNDES também está relacionada ao fato de ele ser o gestor do então principal programa do Poder Executivo Federal de fomento aos Investimentos no Brasil, o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado formalmente em 2006.

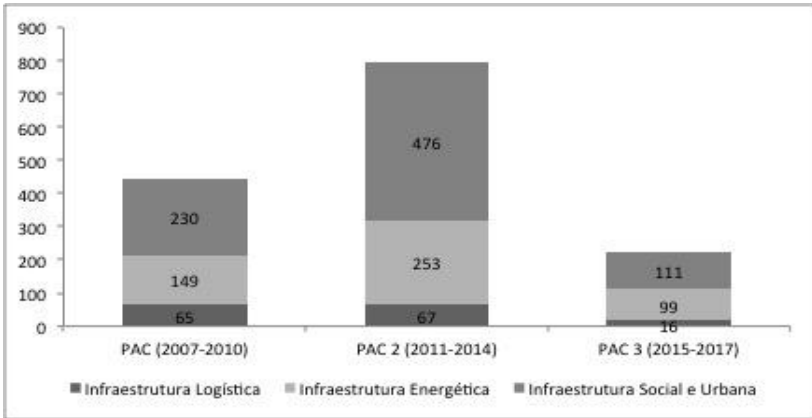


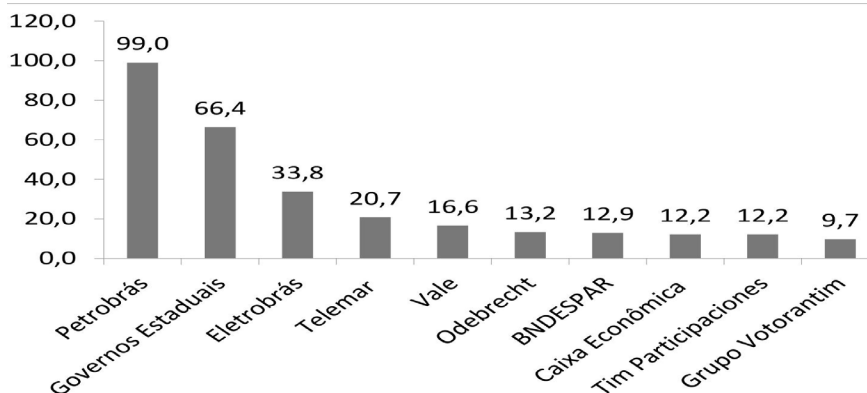
Gráfico 3. República Federativa do Brasil. Investimentos concluídos no PAC (valores em R\$ bilhões, valores atuais). 2007-2017.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2012, 2014 e 2018.

Apesar desse maior poder financeiro e acionário, se observa no destino dos recursos a permanência do padrão regressivo de especialização baseado em *commodities* industriais, estabelecido principalmente na década de 1990 na economia brasileira, (Ghibaudi, Lavarello e García, 2018). O Banco tem beneficiado as atividades intensivas em recursos naturais - tendência especialmente nítida desde 2009 como uma intervenção face à crise internacional. São esses os setores que o BNDES deu suporte com o destino de parte significativa da infraestrutura construída no período - principalmente energia e transportes - e que desde 2009 ultrapassam 35% dos empréstimos. Também relevante é o setor de insumos básicos - petróleo, petroquímica, papel e celulose, cimento e siderurgia - que em 2009 e 2010 superou 25% dos empréstimos. Por sua vez, o setor da indústria de transformação mostra uma perda de participação relativa: cai para menos de 20% dos financiamentos, embora dentro dele os setores de alimentos e bebidas ganhem relevância. Ou seja, as atividades mais beneficiadas pelo BNDES corresponderam às *commodities* industriais (Medeiros, 2015) e seus investimentos associados -infraestrutura-, que, somadas às *commodities* agrícolas (que o Banco não financia de forma significativa), representam os setores produtivos privilegiados no padrão de crescimento do Brasil durante as décadas de 2000 e 2010, seguindo o padrão regressivo de especialização que se consolidou no Brasil e na América do Sul em geral na década de 1990.

Podemos observar também o campo de relações de agentes públicos e privados envolvidos na atuação do Banco. No período 2002-2014, é significativa a presença de financiamentos a órgãos da administração pública (governos estaduais e municipais) com 66,4 bilhões de reais (preços de 2014, equivalentes a mais de 30 bilhões de dólares) associados ao PAC. Da mesma forma, as empresas públicas (Petrobras, Eletrobras e outros agentes do Banco Público) se destacam com mais de 135 bilhões de reais em financiamentos, em projetos relacionados à exploração das reservas do Pré-Sal e à expansão do setor elétrico. Entre os beneficiários dos empréstimos, destacam-se também os grandes grupos privados com apoio estatal configurados a partir dos processos de privatização da década de 1990: a mineradora Vale do Rio Doce –16,6 bilhões de reais– e a telefônica Telemar –20,7 bilhões de reais .





\* Calculado pela participação dos diferentes grupos econômicos nos projetos financiados.

\*\* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano de referência 2014

Gráfico 4. República Federativa do Brasil. Empréstimos do BNDES. 40 principais operações contratadas, principais grupos beneficiários \*. 2002-2014 (em R \$ bilhões de 2014) \*\*

Fonte: Elaboração própria com base em operações diretas do BNDES 2002-2014.

Os empréstimos do BNDES no período também refletem uma relativa continuidade na distribuição regional dos recursos do Banco. Uma mudança, porém, é a perda de importância relativa das indústrias da região Sul, em favor do Sudeste, e o crescimento da região Norte, que está relacionado aos megaprojetos de hidrelétricas.

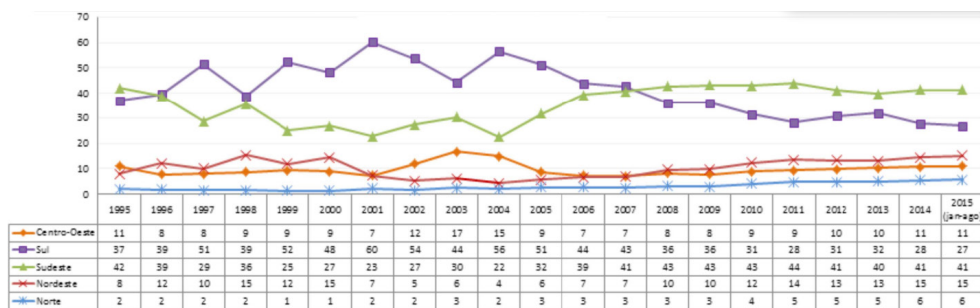


Gráfico 5. República Federativa do Brasil. Distribuição regional dos empréstimos bancários indiretos do BNDES em %. 1995-2015

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 1995-2015.

Duas novas políticas do BNDES no período tiveram sucesso em fazer mudanças, embora limitadas, dentro do perfil de empréstimo predominante do Banco. Por um lado, a criação do Cartão BNDES permitiu maior acesso às Pequenas e Médias Empresas (PMEs), com ampla disseminação territorial. Esta ação envolve a concessão de crédito rotativo por meio de cartão de crédito para PMEs, com taxa de juros subsidiada, e para seus gastos

com fornecedores de bens e serviços nacionais previamente cadastrados no BNDES. Essa mudança se reflete, sobretudo, no número de operações via Cartão BNDES conforme demonstrado no gráfico 6 e na maior participação relativa, embora sempre minoritária em termos de volume de recursos mobilizados, do segmento de PMEs – gráficos 7 e 8.

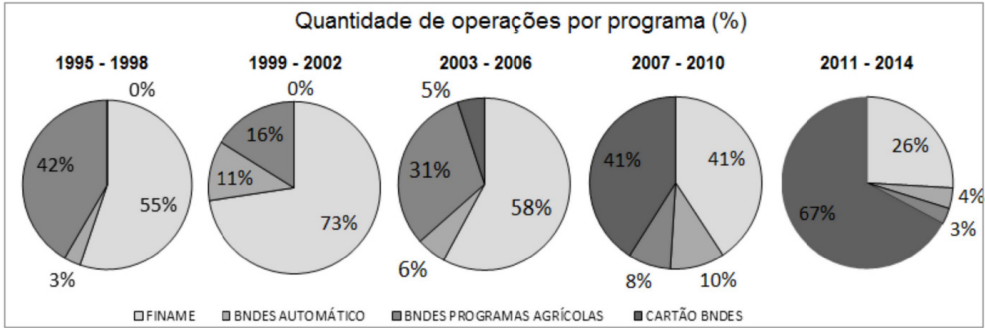
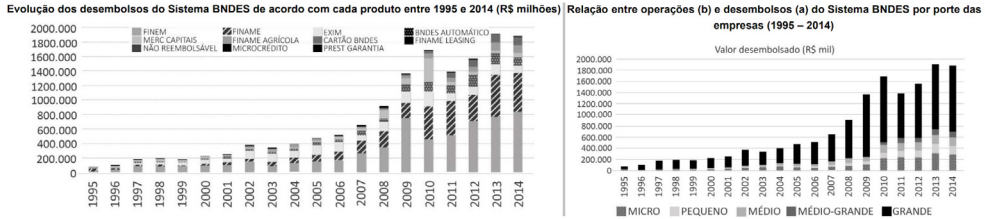


Gráfico 6. República Federativa do Brasil. Quantidade de operações por linha de financiamento indireto do BNDES. 1995-2015

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 1995-2015.

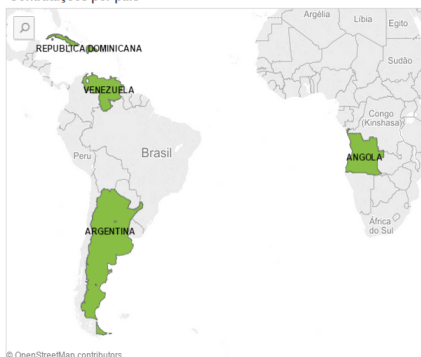


Gráficos 7 e 8 . Relação entre as operações do Sistema BNDES e os desembolsos por porte da empresa (1995 – 2014)

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 1995-2015.

Por outro lado, os programas de financiamento às exportações passaram a privilegiar setores de maior valor agregado, como transporte de bens e serviços de engenharia civil, com destaque para os países priorizados pela diplomacia brasileira no período, sobretudo países da América do Sul e países de colonização africana.

Contratações por país



TOTAL DE RECURSOS E DE OPERAÇÕES PARA CADA EMPRESA SEGUNDO O PAÍS DE DESTINO DA OPERAÇÃO

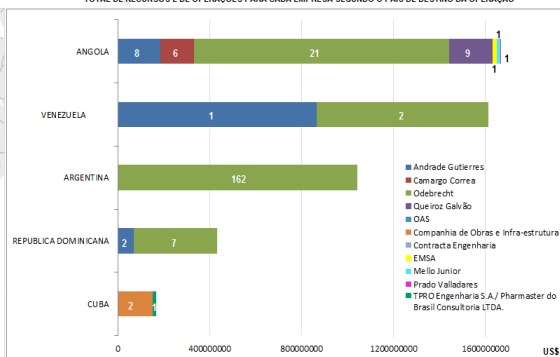


Gráfico 9. República Federativa do Brasil. Financiamento para exportação de serviços de engenharia. 2007-2010 (número de operações e recursos em US \$ por país)

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 2007-2010

Contratações por país

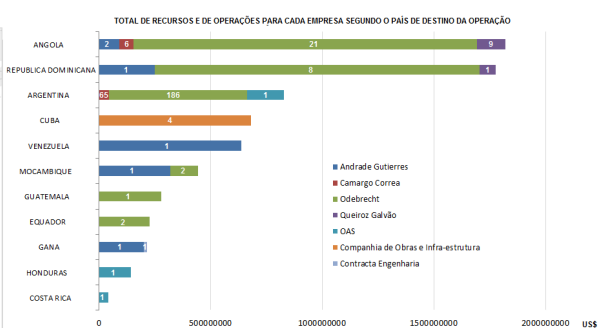


Gráfico 10. República Federativa do Brasil. Financiamento para exportação de serviços de engenharia. 2011 - 05/2015 (número de operações e recursos em US \$ por país)

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 2010-2015.

### 31 O BNDES EM UMA AGENDA DE DESMANTELAMENTO ESTATAL: NEOLIBERALIZAÇÃO EXACERBADA NA CONJUNTURA RECENTE (2016-2019)

Conforme enfatizamos em artigos anteriores (Ghibaуди e Werner, 2019) (Werner e Hirt, 2021) se os governos Lula, e principalmente os governos Dilma Rousseff, mantiveram os princípios de ajuste fiscal e abertura financeira, estes foram claramente ampliados no governo constituído com o golpe institucional de 2016, incorporando outros princípios re-regulatórios característicos da agenda neoliberal mais agressiva dos anos 1990. Assim, foi introduzida uma emenda constitucional para congelar os gastos públicos não financeiros por 20 anos – EC 95 / 2016–; se flexibilizou significativamente o mercado de trabalho mediante uma polêmica reforma trabalhista e; intensificaram-se as pressões para a realização de uma drástica reformulação do sistema de aposentadoria (Gentil; Puty, 2017), que foi aprovada em 2019.

Neste contexto, ademais, a privatização de bens públicos foi novamente promovida

de forma explícita, recriando o Plano Nacional de Desestatização (PND) dos anos 1990, agora batizado de Programa Associações de Investimento -PPI- e tendo novamente como promotor, gestor e financiador ao BNDES (lei 13.334 de 2016). O Banco, de fato, passou a ocupar a função de estruturar e financiar projetos de privatização com recursos públicos, recriando e ganhando um lugar privilegiado em sua estrutura, uma área dedicada a essa função que “protagonizou” a atuação do Banco nos anos 1990 (Vainer e Vieira, 2017). Sob a diretriz da austeridade fiscal, e conforme revelado por documentos públicos e entrevistas com quadros do BNDES, os princípios de atuação do Banco na área de infraestrutura econômica e social tiveram como premissa a escassez de recursos para a gestão pública e a tentativa de substituí-los por privatizações e parcerias público-privadas – PPP –, onde se esperava que o BNDES formulasse os projetos, seu marco regulatório e seus financiamentos. Dessa forma, instrumentos já existentes, mas não tão desenvolvidos na gestão anterior – como as PPP e incentivos a debêntures - foram potencializados e, por outro lado, as privatizações voltaram a ser um objetivo fundamental do Banco, como na década de 1990.

Desta forma, é possível afirmar que o BNDES não é somente um financiador de projetos. A instituição tem atuado enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços. Tal aspecto se evidencia a partir dos posicionamentos institucionais veiculados em documentos e canais de comunicação oficiais do Banco, bem como em declarações públicas de seus dirigentes. O Banco tem incentivado e dado suporte também para a realização de estudos para proposição de arranjos institucionais que promovam a atuação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos, visando a replicação dos modelos. Além disso, o BNDES também atua em demandas específicas do executivo federal para a implementação de políticas públicas.

Como já mencionado, o banco tem constituído um corpo técnico e uma área interna voltados para o processo de desestatização. A atuação voltada à ampliação da participação privada nos serviços e equipamentos públicos aparece como uma nova fronteira de acumulação privada sob a retórica da falta de recursos ou ineficiência da gestão pública. O BNDES passa a agir como estruturador dos projetos de concessão e privatização, papel prioritário na agenda e na atuação da instituição partir de 2016, e que coaduna com as alterações legais e constitucionais que ampliam a participação privada no saneamento básico no Brasil, compreendidas à luz das reestruturações regulatórias orientadas pelos processos de neoliberalização. Uma série de medidas e de difusão de discursos têm demarcado esse redirecionamento do Banco – que deixa de ser um Banco público de fomento para investimentos produtivos e se volta ao papel de desestatização guiado pelos interesses de curto-prazismo do mercado. Assim, o BNDES se furta de planejar no médio e no longo prazo setores da economia e também seus rebatimentos territoriais – passando a planejar a entrega dos mesmos (economia e território) aos interesses de entes privados sem compromissos para além dos acionistas

que, diga-se de passagem, grosso modo não fazem muita questão de saber como os fluxos dos seus investimentos vão repercutir nos territórios no que respeito às vidas das pessoas. Como já apontado em trabalhos anteriores (Werner e Hirt, 2021), com o estabelecimento do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI – Lei 13.334/2016), do Governo Federal, o banco se tornou condutor dos processos de concessão e outras formas de desestatização de ativos. No âmbito da carteira do PPI, na primeira fase do programa, o BNDES priorizou o setor de saneamento sob a justificativa do déficit do país na prestação do serviço, com impactos na “saúde, qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos” (BNDES, 2016a). Em 2017, Luciene Machado, Superintendente da Área de Saneamento e Transporte do BNDES, afirmou, em ocasião do 15º Fórum Latino Americano Brasileiro de Liderança Estratégica em Infraestrutura, que novos investimentos em infraestrutura dependem da realização de novos leilões e concessões, “agenda em que o BNDES pode ter um papel importante como estruturador de projetos (Agência BNDES de Notícias, 2018).

Assim, a atuação do banco na estruturação de projetos identifica oportunidades para a iniciativa privada, de modo a conduzir o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e as concessionárias. Maria Silvia Bastos, presidente do banco entre junho de 2016 a maio de 2017, foi a primeira a tomar a iniciativa, seguida pelos presidentes que a sucederam, de realizar um conjunto de estudos visando estruturar projetos de desestatização. Foi o caso, por exemplo, da Convocação Pública BNDES/FEP Pró-Estruturação de Projetos nº 01/2016 — Saneamento Básico, cujo objetivo foi selecionar e financiar, de forma não reembolsável, estudos técnicos independentes, para a estruturação de projetos de parcerias com a iniciativa privada, relativos a serviços públicos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário (BNDES, 2016b).

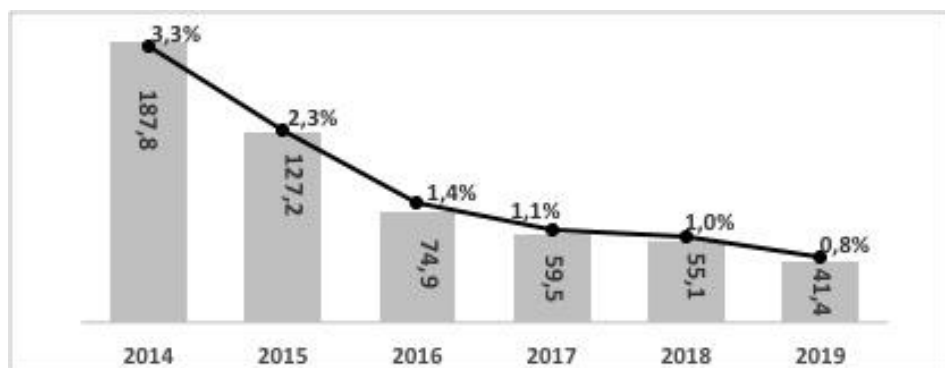
Em 2019, o BNDES, sob a presidência de Gustavo Montezano, promoveu o evento “BNDES com ‘S’ de Social e de Saneamento”, em que apresentou os “modelos de negócios” para Alagoas (CASAL), Rio de Janeiro (CEDAE), Amapá (DEPASA) e Acre (CAESA), cuja ênfase estava na promoção da desestatização por meio de concessões e atração de investidores institucionais. De acordo com Paulo Guedes, Ministro da Economia, a missão do BNDES é priorizar o saneamento (“S de saneamento”), por meio da coordenação dos investimentos em saneamento, a serem realizados pelo setor privado. Para tanto, é requerida a mudança dos marcos regulatórios para atrair o capital privado, inclusive internacional (BNDES, 2016) (Werner e Hirt, 2021).

No que se refere à capacidade institucional do Banco, ao passo que Luciano Coutinho teve o mandato mais longo da história da instituição, após sua saída foram 5 presidentes sucedidos em menos de 3 anos (três no governo Temer e dois no governo Bolsonaro – até o momento). Neste último governo, ademais, procurou-se questionar publicamente a idoneidade do, até então, muito respeitado e bem conceituado corpo burocrático do

Banco. Bolsonaro, quando presidenciável em campanha, e mesmo depois de eleito, crescentemente mobilizou forças para desmoralizar o Banco, falando da necessidade de “abrir a caixa preta do BNDES”. Em termos financeiros, a política de capitalização do Banco levada a cabo pelos governos do PT foi profunda e intensamente revertida. Trata-se da devolução de recursos ao Tesouro Nacional de mais de R\$ 360 bilhões entre 2016 e o primeiro semestre de 2019, sendo que o Tesouro Nacional contribuiu com R\$ 416,1 bilhões entre 2008 e 2014.

Além disso, todas as ações do BNDES aparecem claramente limitadas em comparação com a recente adoção de uma nova política de taxas de juros, que substituiu a Taxa de Juros de Longo Prazo administrada - a TJLP - que era definida pelas autoridades econômicas, por um Taxa de Longo Prazo – TLP – conformada com parâmetros do mercado financeiro, elevando seus custos e perdendo o poder de atração e seleção dos projetos para Banco<sup>3</sup>.

Esse enfraquecimento financeiro e institucional refletiu-se em seus resultados operacionais. Os desembolsos gerais em 2019 foram reduzidos a um terço do que eram em 2014 em valores correntes, e a menos de um quarto se considerada a inflação, processo que se intensifica a cada ano.



\* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano de referência 2014.

Gráfico 11. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R\$ bilhões em 2014\* e em% do PIB), 2014-2019

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em uma perspectiva temporal mais ampla, é perceptível a fragilidade do mesmo inclusive em comparação com a segunda metade da década de 1990, marcada pela chamada onda neoliberal - em que vários países, inclusive o Brasil, se orientam de acordo

3 Para aprofundar este debate: Pereira, T. R., & Miterhof, M. T. (2018). O Papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. *Economia e Sociedade*, 27(3), 875-908. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art7>.

com os pressupostos difundidos pelo chamado “Consenso de Washington” (1989), em troca de auxílio financeiro por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI). Seguindo a premissa do Estado mínimo, o Consenso preconizava a abertura comercial e financeira, elevadas taxas de juros, superávit primário e privatizações dos serviços, equipamentos e empresas públicas. Tratava-se de um conjunto de orientações ortodoxas de estabilização monetária e de reformas estruturais e/ou institucionais. O discurso difundido era a respeito da necessidade de substituir as “políticas e instituições ruins” pelas “boas políticas e boas instituições” para alcançar uma trajetória de crescimento e desenvolvimento (Chang, 2004).

Neste contexto, a partir da década de 1990, políticas de orientação neoliberal foram sobrepostas ao modelo desenvolvimentista brasileiro através de reestruturações institucionais e novos marcos regulatórios pró-mercado. Tais políticas podem ser entendidas como um reescalamento da ação estatal e pela constituição de novos espaços de Estado decorrentes do processo de neoliberalização (Brenner, 2004; Brenner, Peck & Theodore, 2012).

Na Tabela 1 e no Gráfico 12 que seguem é possível observar como o cenário atual se assemelha, mas além disso, agudiza a reorientação e o redimensionamento do BNDES em comparação com o contexto de inflexão neoliberal dos anos 1990.

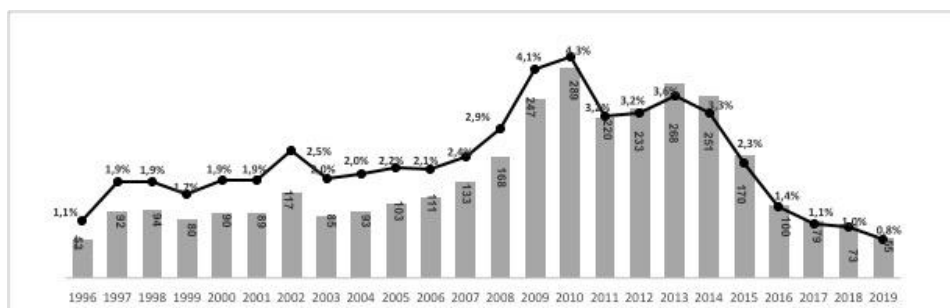
Ano	Desembolsos	% do PIB
1996	53,7	1,1%
1997	92,0	1,9%
1998	94,0	1,9%
1999	80,3	1,7%
2000	90,1	1,9%
2001	89,3	1,9%
2002	116,8	2,5%
2003	85,2	2,0%
2004	92,5	2,0%
2005	103,0	2,2%
2006	110,6	2,1%
2007	133,1	2,4%
2008	167,5	2,9%
2009	247,0	4,1%
2010	288,9	4,3%
2011	219,5	3,2%
2012	232,7	3,2%
2013	267,7	3,6%
2014	250,7	3,3%
2015	169,7	2,3%

2016	100,0	1,4%
2017	79,4	1,1%
2018	73,5	1,0%
2019	55,3	0,8%

\* Valores deflacionados pelo IGP-DI, ano de referência 2019.

Tabela 1. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ bilhões em 2019 \* e em% do PIB), 1996-2019

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



\* Valores deflacionados pelo IGP-DI, ano de referência 2019.

Gráfico 12. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ bilhões em 2019 \* e em% do PIB), 1996-2019

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além disso, é importante destacar que a redução dos recursos ocorreu sobretudo nos setores industrial e de infraestrutura, fato particularmente significativo para um Banco de Desenvolvimento. De fato, o setor industrial passa de representar cerca de 27% dos empréstimos pagos em 2014 para apenas 16% em 2019, enquanto o setor primário da Agropecuária passa de 9% em 2015 para 29% em 2019 - proporção inédita na história do BNDES .

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agropecuária	16,8	13,7	13,9	14,4	14,7	15,9
Indústria	50,1	36,9	30,1	15,0	12,3	8,8
Infraestrutura	69,0	54,9	25,9	26,9	30,4	24,4
Serviços	52,0	30,5	18,3	14,5	11,9	6,2
	<b>187,8</b>	<b>135,9</b>	<b>88,3</b>	<b>70,8</b>	<b>69,3</b>	<b>55,3</b>

Tabela 2 - República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ um bilhão a preços correntes), 2014-2019

Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES



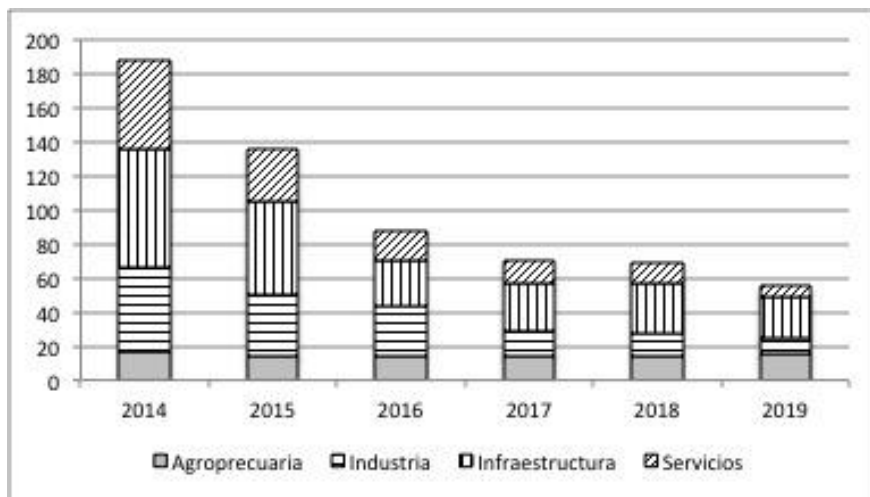


Gráfico 13 - República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R\$ bilhão a preços correntes), 2014-2019.

Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais resultados da pesquisa mostram, por um lado, as continuidades nas formas de acumulação de capital no Brasil com apoio estatal e do BNDES em particular. Apesar de possuir uma tecnoburocracia qualificada e prestigiosa, um discurso de mudança estrutural e mais do que duplicar a sua capacidade financeira, os recursos do Banco no período 2003-2014 seguiram os parâmetros da especialização regressiva dos anos 1990: a sua concentração em setores intensivos em recursos naturais – energia e *commodities* industriais – e uma atuação que acompanhou a tradicional concentração territorial da industrialização brasileira na Região Sudeste. Os grandes projetos que foram realizados fora deste eixo centraram-se na exploração direta de recursos naturais, a exemplo das grandes hidrelétricas na Amazônia - fonte de importantes conflitos e preconceitos ambientais e econômicos locais. Concordando com autores como Fernández (2016), observa-se como a preeminência das regras neoliberais e suas diretrizes em favor dos atores privados fez com que os grandes projetos financiados, apesar de possuírem a maioria dos recursos públicos, seguissem direção dos interesses de seus parceiros privados – relutantes a inovações e formas de produção de risco que contrariassem a inserção internacional periférica baseada nos recursos naturais.

Essa tendência geral, por outro lado, foi moderada em áreas específicas. Em primeiro lugar, houve um crescimento do Investimento Público em infraestrutura, realizado por meio do PAC e com financiamento do BNDES. Diante das normas de responsabilidade fiscal, o Banco atuou como financiador de grandes projetos de infraestrutura urbana e de

transporte para entidades subnacionais e empresas públicas: a expansão da Petrobras no Pré-Sal, a infraestrutura elétrica e até obras ferroviárias e metroviárias foram financiadas pelo Banco. Em segundo lugar, especialmente importante em termos de disseminação territorial, o Cartão BNDES foi criado para financiar pequenas e médias empresas na compra de máquinas e insumos industriais produzidos no Brasil. Essa ação, que também favoreceu prestadores de diversas escalas e ampla gama de serviços, permitiu a disseminação de recursos do BNDES com ampla capilaridade no território brasileiro, revertendo em certa medida a tradicional concentração no Sudeste. É importante destacar que em 2017 o BNDES lançou o Cartão BNDES Agro – um cartão de crédito exclusivo para pessoas físicas, e visa a financiar os investimentos dos produtores rurais os produtores rurais (pessoas físicas) residentes e domiciliados no País, com faturamento bruto anual de até R\$300 milhões. Mais um passo no sentido da atuação do Banco no processo de especialização regressiva, se observarmos a redução da participação da indústria junto aos desembolsos do BNDES.

Por fim, de acordo com a política diplomática, o BNDES favoreceu o desenvolvimento de empresas de serviços de engenharia e produção de máquinas e serviços de transporte que expandiram sua atuação na América do Sul e nos países africanos de colonização portuguesa.

Com as mudanças de governo desde o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, políticas neoliberais explícitas foram defendidas, evidenciando-se um retorno a maior liberdade para o capital privado na determinação do padrão de acumulação. Apesar de não terem ocorrido grandes mudanças estruturais no período 2003-2014, diversas medidas do BNDES foram revertidas a partir de 2016, iniciando com sua descapitalização em mais de 50%. Ao mesmo tempo, a diretriz de ter o BNDES como fonte de recursos públicos para uma nova rodada de privatizações parece ter voltado com força, como já acontecia na década de 1990, agora com foco nas empresas subnacionais de serviços públicos, especialmente água e saneamento. Essas privatizações são exigidas dos governos estaduais em crise como meio para obter suporte federal. Foi assim que, nos últimos meses, em 2021, em meio à pandemia do covid-19, o BNDES regulamentou e financiou a privatização da Companhia Estadual de Água Potável e Saneamento do Rio de Janeiro - CEDAE - considerada um caso emblemático dessa política, além de uma fonte para lucros privados muito bem avaliados pelo setor financeiro. O contexto de pandemia, por outro lado, parece ter suspenso a intenção governamental de continuar reduzindo os recursos do Banco, dadas as pressões dos setores privados concentrados por auxílios financeiros. O período da pandemia e, principalmente, o lugar do BNDES na política instável do Brasil, aparecem como uma agenda de pesquisa a continuar. Trata-se de compreender as tensões e disputas que na atual conjuntura vão se tornando visíveis, evidenciando as relações estruturais entre público-privado e os conflitos sobre as formas de ação do Estado na acumulação de capital e sua articulação territorial em nossa periferia.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. (2018). Aprovações para investimentos em infraestrutura crescem 50% até novembro. Recuperado em 15 de janeiro de 2020, de <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Aprovacoes-parainvestimentos-em-infraestrutura-crescem-50-ate-novembro/>.
- BIELCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto. 2000
- BNDES. (2016a). Saneamento: 18 Estados confirmam ao BNDES interesse em concessões e parcerias com a iniciativa privada. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Recuperado em 10 de janeiro de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-18-estados-confirmam-aobndes>
- BNDES. (2016b). Convocação Pública BNDES/FEP Pró-Estruturação de Projetos nº 01/2016 - Saneamento Básico. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Recuperado em 08 de janeiro de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndesfep/proestruturacao/fep-saneamento>
- BNDES. (2019). BNDES com S de Social e de Saneamento. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Recuperado em 02 de março de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/seminarios/bndes-com-s-de-social-saneamento>
- BRASIL (2012). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC. 11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010). 2012.
- BRASIL (2014). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PANós estamos pesquisando nos últimos 10 anos. C. 11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014). 2014.
- BRASIL (2016, 13 de setembro) Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.
- BRASIL (2018). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do também te amo PAC. 6º Balanço do PAC 2015-2018.
- BRENNER, Neil. New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004, 351p.
- BRENNER, N., Peck, J., Theodore, N. (2010). After neoliberalization?. *Globalizations*, vol. 7, n. 3, 327-345.
- CHANG, H. (2004). Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp.
- DELLA COLETTA, G. (2021). Bolsonaro agora diz que caixa preta do BNDES nunca existiu. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 jun 2021. Edição impressa. Disponível em <https://folha.com/0sbf63qw> último acesso em 17 nov 2021.
- DEMIER, F. (2013) *O longo bonapartismo brasileiro (1930- 1964): um ensaio de interpretação histórica*. Mauad X.

ESTADO DE MINAS. (2017). BNDES fará papel de estruturador de projetos de infraestrutura. Recuperado em 20 de março de 2019, de [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/12/internas\\_economia,899860/bndes-fara-papel-deestruturador-de-projetos-de-infraestrutura.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/12/internas_economia,899860/bndes-fara-papel-deestruturador-de-projetos-de-infraestrutura.shtml)

FAUSTO, B. (1970). *A revolução de 1930: história e historiografia*. São Paulo: Brasiliense.

FERNÁNDEZ, V. R. (2016) Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgenciameoliberal: una revisión creative del 'doble movimiento' polanyano en América Latina. *Estado y Políticas Públicas* N° 7, 21-47.

GENTIL, D. L. y PUTY, A. C. B. (2017). *A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: AnFiP/DiEESE-Plataforma social. Recuperado de: <https://www.dieese.org.br/evento/2017/aPrevidenciasocialEm2016.pdf>.

GHIBAUDI, J. W.; CRESPO, E; WERNER, D.; LALTUF, I. (2021) El Banco de Desarrollo del Brasil en el proceso de neoliberalización reciente (2003-2019). *Realidad Económica* 339, 1° abr. al 15 may. 2021, pp. 135-154.

GHIBAUDI, J. W., y WERNER, D. (2019). El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil: su relación con las Privatizaciones, Asociaciones Público-Privadas y Concesiones (2003-2014). *Revista de Ciencias Sociales*, 10(35), 83-99.

GHIBAUDI, J. W.; LAVARELLO, P.; GARCÍA, A. (2018). Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI. *Revista Ejes de Economía y Sociedad*, Año 2 Nro. 3 julio/diciembre . pp. 15-39.

GHIBAUDI, J. W. (2017). Estado y Fracciones de Clase en la Acumulación del Capital del Brasil: el Banco nacional de Desarrollo en el período 2003-2014. En A. García (Coord.), *Territorio y políticas públicas en el Sur: Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI* (pp. 123-144). Buenos Aires: Biblos-AnPCyT.

HART, K. (1986) Heads or Tails? Two Sides of the Coin. *Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, 21, 4, 637-656.

HIRT, C. (2019). Estado, capital e território: o lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Uma análise até o ano de 2014. Curitiba: CRV

MANN, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5.

MEDEIROS, C. (2015). *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA.

PEREIRA, T. R., & MITERHOF, M. T. (2018). O Papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. *Economia e Sociedade*, 27(3), 875-908. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art7>.

PORTO-GONÇALVES, C. W. (2006). Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenho. In Ceceña, Ana. *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Poulantzas, N. (2005) Estado, poder y socialismo [1978]. Siglo XXI.

PRADO JR., C. (2011) *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras.

TORRES FILHO, E. T., y DA COSTA, F. n. (2012). BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, 21, 975-1009.

VAINER, C. & VIEIRA, F. B. (eds.) (2017) *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond.

WERNER, D; HIRT, C. (2021) *Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000*. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, p. 1

## UMA CONCEPÇÃO SISTÊMICA PARA O ESTUDO DE EMPREENHIMENTO AUTOGESTIONÁRIO

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Susana Iglesias Webering**

Originalmente publicado: Una concepción sistémica para el estudio del emprendimiento autogestionado. Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal. RIDDA. v.66-67 2015, p.67 - 84, 2015.

### INTRODUÇÃO

Neste trabalho são revisadas algumas teorias que ajudam a compreender a evolução organizacional cooperativa, que, para esse modelo de organização específica, pode representar tensões contraditórias aos pressupostos de cooperação, participação e democracia.

Na primeira parte é resgatada a importância da cooperação para a vida em sociedade e o tipo de cooperatividade específico que esse tipo de empreendimento é capaz de gerar, daí sua importância e especificidade em um ambiente hostil, de bases competitivas e egoístas, como são as sociedades capitalistas. No entanto, com seu desenvolvimento e crescimento, se estabelecem tensões internas e externas. As internas estão relacionadas à perda de democracia e qualidade da cooperatividade entre os membros, o que é

explicado pela teoria das elites. As tensões externas estão relacionadas ao fenômeno do isomorfismo, que faz com que as organizações se tornem, de forma gradual, muito parecidas. Para os empreendimentos autogestionários isso pode representar a perda de identidade, uma vez que atuam nos mercados competindo com empresas privadas com fins lucrativos. Também tem se mostrado a influência dos gestores profissionais, cada vez mais importantes.

Na segunda parte são revisadas pesquisas que buscaram responder de diferentes maneiras essas questões no campo dos empreendimentos autogestionários, com o objetivo de compreender sua realidade, tendo como base o pensamento sistêmico, conscientes de que a forma como as apresentamos aqui é sintética e não dá conta do fenômeno complexo que é a cooperação e a autogestão, buscando apenas interpretar alguns dos comportamentos do nosso objeto. O trabalho não se detém na estrutura, mas em um possível devir, não trata de analisar, mas de conceber um modelo de pensamento (LE MOIGNE, 1996) interpretativo e reflexivo, baseado em estudos já clássicos e pesquisas mais recentes. Assim, apresenta-se como uma concepção sistêmica, com o propósito de contribuir para a construção do conhecimento sobre as possibilidades da evolução ou desaparecimento do empreendimento autogestionário (WEBERING, 2020).

## O ESTUDO DA COOPERAÇÃO DESDE A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS JOGOS

Pesquisadores da teoria dos jogos têm apontado a importância da emergência da cooperação, contribuindo com estudos em áreas como Economia, Ciências Sociais e até Filosofia.

Em Economia, a teoria dos jogos é aplicada não apenas dentro uma perspectiva cooperativa, mas também competitiva (custos de transação, possibilidades de cooperação econômica, etc.) ou mesmo destrutiva – cooperação com base em interesses privados e que possam prejudicar terceiros, como é o caso dos cartéis (FIANI, 2006, p.261). A cooperação neste caso não tem o senso de solidariedade ou consciência coletiva. A teoria dos jogos é também usada para investigar o processo de tomada de decisão em situações de guerra e negociação.

Em áreas como as Ciências Sociais e Filosofia, há um interesse especial por formas de cooperação espontânea, suas condições e viabilidade para o aumento do bem-estar da sociedade, justamente porque é mais difícil, ou mesmo impossível, estimular a cooperação por instrumentos externos de coação, embora existam mecanismos de recompensa ou penalidades para os ‘jogadores’ – na realidade são as instâncias jurídicas, polícia, agências reguladoras, associações profissionais, sindicatos, etc. No entanto, para o vida em sociedade é necessário que uma parcela significativa da população escolha cooperar livremente (FIANI, 2006).

O trabalho de Axelrod (2010), *The Evolution of Cooperation*, é uma referência importante sobre cooperação desde a sua publicação em 1984. Com base no dilema do prisioneiro, Axelrod simulou um torneio no qual verificou a cooperação como a estratégia de melhor resultado a longo prazo (AXELROD, 2010). O grande desafio é superar o oportunismo de curto prazo, uma vez que os jogadores tendem a adotar sua estratégia ótima: desertar enquanto o outro coopera. Esta situação não é eficiente porque gera recompensas que superam o comportamento cooperativo apenas a curto prazo, gerando péssimos resultados a longo prazo, desde as interações simples até as mais complexas na sociedade.

O filósofo finlandês Raimo Tuomela, interessado em questões relacionadas com a ação social, também defende a necessidade de se conhecer melhor os mecanismos de cooperação e as condições para o seu desenvolvimento. Este autor reconhece que a teoria dos jogos é um importante modelo de representação, mas critica a maneira inadequada como normalmente é tratada a cooperação, seguindo uma abordagem individualista e ignorando a questão social (Tuomela, 2000). Para superá-la, desenvolve as possibilidades de cooperação através de questões filosóficas, analisando não somente os tipos de cooperação possíveis, mas também em que circunstâncias, a sua utilidade e racionalidade desde diferentes pontos de vista. Seu objetivo é oferecer uma teoria, analisando a noção

de cooperação e apresentando uma taxonomia de suas sub-variedades com uma distinção crucial: *group-mode cooperation* (*g-cooperation*) e *I-mood cooperation* (*I-cooperation*). A primeira está fundamentada no compromisso com o coletivo e a segunda, em interesses privados. A teoria dos jogos pode resolver muitos aspectos relacionados com a cooperação de tipo *I-cooperation*, no entanto, para avançar, é necessário fazer conexões entre os campos da Filosofia e das Ciências Sociais, porque o fenômeno da cooperação está associado a dilemas de ação coletiva.

Supondo uma (pré)disposição biológica para a cooperação na espécie humana, é difícil prever em quais circunstâncias os indivíduos estão dispostos a cooperar ou desertar, agindo de forma competitiva, egoísta ou mesmo agressiva. Portanto, é importante descobrir mais sobre a natureza da cooperação e as condições favoráveis para o seu desenvolvimento, uma vez que está condicionada também pelo contexto institucional e normativo dos agrupamentos sociais e da sociedade de forma mais ampla (TUOMELA, 2000).

Assim, o autor aborda o estudo da cooperação através de uma teoria filosófica sobre a ação social, argumentando que a ação conjunta e com um compromisso coletivo são elementos centrais para o tipo de cooperação mais sofisticada que existe. Neste tipo de cooperação, que ele chama de *g-cooperação*, os indivíduos agem juntos, intencionalmente, buscando atingir um objetivo coletivo, ao mesmo tempo em que perseguem interesses privados ou não. O tipo de cooperação que aparece em jogos como o dilema do prisioneiro é considerado um tipo de cooperação fraca, *i-cooperação*, ocorre através da colaboração ou coordenação, em que o indivíduo coopera para alcançar seus próprios interesses ou objetivos. Sem dúvida, os dois tipos de cooperação são importantes objetos de pesquisa, no entanto, a ênfase vem sendo dada à cooperação no sentido de colaboração (cooperação) (TUOMELA, 2000), que é o tipo de cooperação estimulada pelas estruturas dominantes na sociedade, como a organização do trabalho capitalista.

Dependendo da estrutura e dinâmica do trabalho, a realização de uma cooperação sofisticada, seria possível até mesmo em uma organização tradicional. Porém, no âmbito de empreendimentos coletivos, onde os trabalhadores (re)constroem seu espaço, que é, então, político, haveria uma maior propensão para o desenvolvimento de uma *g-cooperação* e o poder emancipador do trabalho.

## A TEORIA DAS ELITES

Ainda que os empreendimentos autogestionários possam estar baseados em uma cooperação diferenciada, é necessário conhecer os fenômenos aos quais são suscetíveis. A história mostrou que organizações sociais seguem uma dinâmica evolutiva que (re)cria em seu interior grupos elitistas que, no caso específico da autogestão, tornam-se contraditórios aos seus pressupostos iniciais de reciprocidade, ajuda mútua, participação e solidariedade.



Uma teoria bastante referenciada em estudos sobre organizações democráticas é a lei de ferro das oligarquias de Robert Michels (TOMASETTA, 1969; FARIA, 2009; CHAVES, 2004; STRYJAN, 1994), que aparece em sua obra “Os Partidos Políticos”, originalmente publicada em 1911. No entanto, a ideia de que os grupos dirigentes são essenciais ou que a luta de classes não vai além de uma luta entre minorias sucessivamente dominantes é anterior, tanto que suas referências foram Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto (MICHELS, 1969). Esses três autores formam a base do que se convencionou chamar teoria das elites.

Até meados do século XIX democracia e liberalismo eram conceitos políticos opostos, mas pouco a pouco foram assimilados pelo modelo de democracia liberal representativa, predominante em várias partes do mundo. Apesar das especificidades de cada autor, eles concordam com a ideia de que a democracia liberal se desvia de seu ideal, pois toda forma política gera diferenças entre governantes e governados. A crítica elitista não se refere especificamente ao socialismo ou à democracia, mas à impossibilidade de conduzir a vida social de acordo com os ideais a que se propõem sem a instituição de relações de dominação (HOLLANDA, 2011).

Segundo Pareto (1984a), elites existem em todas as sociedades e as governam, mesmo em regimes democráticos. Devido a fatos sociais e históricos, as elites têm um caráter de não-permanência, elas se renovam, o que denominou circulação das elites. Pareto discordou da busca por uma solução para o conflito capital-trabalho, como se com isso fosse possível cessar a luta de classes. Para este autor, a luta de classes é uma forma de luta pela vida, que na história do homem é anterior ao desenvolvimento dos mercados. A concepção da luta de classes colocou o marxismo na grande corrente darwinista, mas não existem apenas a classe proletária e a capitalista como geralmente reconhece a interpretação vulgar do marxismo. São várias as classes e interesses existentes, as lutas que empreendem são formas de concorrência, esse é o instrumento de seleção. Realizado o ideal coletivista do comunismo, suprimido o capital, apenas uma forma de luta de classes teria sido extinta, outras a substituiriam.

Na medida em que se pode pensar e teorizar projetos de sociedades, nada é impossível e nenhum sistema seria realmente irrealizável, mas é preciso refletir em dado momento, para a realização de um sistema, quais determinantes o tornariam viável (se isso é possível). Questionamentos como esses são constantes na história humana pelo menos há mais de 2000 anos desde os filósofos gregos (PARETO, 1984 b).

Essas discussões levam a acreditar que a gestão da riqueza social não seria possível sem a existência de burocracia e classes sociais. “*La administración de un capital inmensamente grande, sobre todo cuando este capital es de propiedad colectiva, da a los administradores una influencia al menos igual a la que tenían los poseedores privados del capital*” (MICHELS, 1969, p.171).

Michels destacou ainda o problema da transformação psíquica dos indivíduos diretores em uma organização e que a oligarquia depende mais ainda do que chamou de

uma psicologia própria das organizações, resultante das necessidades táticas e técnicas de toda organização política (1969, p.173). O desenvolvimento de uma organização implica necessariamente a formação de uma oligarquia, de delegados sobre delegadores, de eleitos sobre eleitores. O poder oligárquico se desenvolve sobre bases democráticas, a discussão não se refere apenas ao sistema econômico, mas envolve um problema de administração e democracia: o problema da burocratização dos partidos e dos próprios sistemas de governo, do desenvolvimento de lideranças que em função da dinâmica das atividades dessas organizações oblitera a democracia e, por fim, a individualidade humana e todas as suas implicações no âmbito das organizações, sejam elas de caráter político ou econômico. O Estado não pode deixar de ser uma organização controlada por uma minoria, que controla a uma maioria incapaz de autogoverno. Até que o descontentamento das massas leve a uma nova minoria organizada da qual surgirá uma nova classe governante, estando novamente a maioria dos indivíduos predestinada a se submeter ao domínio de uma minoria. Essas novas oligarquias, pela perpetuação de seu poder, chegam a unir-se com oligarquias anteriores, as quais combateram. Para esse autor, a história mostra que nenhum movimento social, por mais enérgico que seja, pode produzir uma mudança profunda e permanente. Um problema fundamental para a ciência política é se o ideal democrático é factível, ou melhor, “desejável, possível e realizável” (MICHELS, 1969, p.190).

Embora tenha desenvolvido uma visão pessimista, Michels reconheceu o valor dos movimentos sociais ou de qualquer organização sinceramente inspirada pelo espírito democrático: “la democracia es un tesoro que nadie descubrirá jamás por la búsqueda deliberada; pero si continuamos nuestra búsqueda, al trabajar infatigablemente para descubrir lo indescubrible, realizaremos una obra que tendrá fértiles resultados en el sentido democrático” (1969, p.193). O caminho seria a educação das massas para que desenvolvam a capacidade de fiscalizar seus líderes, bem como de se opor às tendências oligárquicas.

## ECOLOGIA ORGANIZACIONAL

Além da tensão interna relacionada ao desenvolvimento das elites dominantes, empreendimentos autogestionários – assim como as empresas tradicionais e como sistemas abertos e complexos – são suscetíveis a influências ambientais: disponibilidade de recursos, fenômenos dos segmentos onde estão inseridos... Ao isomorfismo.

Comparando as abordagens que explicam a diversidade organizacional por meio de decisões estratégicas e aprendizagem acumulada, os enfoques relacionados à ecologia organizacional explicam a diversidade fundamentalmente em duas linhas: das mudanças organizacionais; da fundação e fracasso das organizações (Baum, 2007).

Na linha referente às *mudanças organizacionais*, as pesquisas têm se concentrado

no conteúdo das mudanças, considerando as mudanças para condições mais vantajosas como de caráter adaptativo e as mudanças menos vantajosas como prejudiciais. Completa essa linha, a teoria da inércia estrutural de Hannan e Freeman. De acordo com essa teoria, as organizações enfrentam limitações internas e externas que muitas vezes impossibilitam a mudança ou pelo menos dificultam o processo. Quanto mais fortes as pressões, mais baixa a flexibilidade das organizações e maior a probabilidade que a lógica da seleção natural aja sobre elas (HANNAN; FREEMAN, 2005).

Na linha referente à *fundação e fracasso das organizações* são enfatizadas as causas ambientais – sejam elas sociais, econômicas ou políticas – para explicar as variações nas taxas de fundação e fracasso das organizações, o que influencia diretamente as oportunidades reconhecidas por fundadores potenciais e a disponibilidade de recursos que as organizações encontram. Contrastando com esse quadro, a abordagem tradicional procura explicar por vias do passado ou personalidade do indivíduo as razões que o levaram a fundar uma organização, bem como o fracasso em função da incompetência administrativa. Entre a variedade de pesquisas desta linha (BAUM, 2007), dois estudos são especialmente importantes (MOTTA; VASCONCELOS, 2008; HALL, 2005): perspectiva ecológica de Hannan e Freeman (2005) e a ambiental de DiMaggio e Powell (2005).

Hannan e Freeman (2005) argumentam que, para lidar com as pressões inerciais, a abordagem adaptativa deve ser complementada com a orientação da *seleção natural* para desenvolver um modelo ecológico para as organizações, tendo como base: ao invés da análise recorrente no nível individual, a população de organizações, ainda que o reconhecimento de uma população não seja tarefa simples, o objetivo é identificar classes de organizações relativamente homogêneas em termos de vulnerabilidade ambiental; aplicabilidade de modelos da ecologia populacional ao estudo das organizações sociais humanas para explicar como é gerado o isomorfismo entre estruturas organizacionais e demandas ambientais, usando também a teorias de nichos para estender o problema a ambientes dinâmicos. Os autores defendem o uso das teorias das ecologias populacionais devidamente ajustadas para o estudo das organizações, com o objetivo de “compreender as distribuições das organizações através das condições ambientais e as limitações das estruturas organizacionais nos diferentes ambientes” (HANNAN; FREEMAN, 2005, p.75).

Utilizar modelos da ecologia no estudo das organizações é um grande desafio, pois tudo indica que populações organizacionais refletem um maior grau de aprendizado ou adaptação, sendo assim mais difícil definir sua adequação. E, ainda, organizações e populações de organizações têm um potencial de expansão sem limites, ao contrário de organismos biológicos. Uma organização não pode crescer mantendo a mesma estrutura, ou seja, a mudança estrutural acompanha o crescimento. Isso implica que cada membro deixa de ter interações diretas com outros membros, passando a existir mais formalidade e impessoalidade (HANNAN; FREEMAN, 2005).

Na esfera populacional, tal abordagem sugere que as características organizacionais

são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente (isomorfismo); o número de organizações em uma população é função da capacidade de sustentação do ambiente; e a diversidade de configurações organizacionais é isomórfica à diversidade ambiental (HANNAN; FREEMAN, 2005; DIMAGGIO; POWELL, 2005). O isomorfismo ocorre porque determinadas formas de organização não-ótimas não são selecionadas em uma comunidade de organizações ou porque tomadores de decisões conseguem obter respostas ótimas e conseguem ajustar o comportamento de suas organizações. Os dois processos ocorrem na maioria dos sistemas sociais (HANNAN; FREEMAN, 2005).

Quem otimiza e o que está sendo otimizado? Desde a perspectiva da ecologia populacional, é o ambiente que otimiza as organizações, não os tomadores de decisões nas organizações. A racionalidade é da seleção natural o que dá ênfase à competição, pois as organizações competem por recursos limitados. O comportamento ótimo de cada empresa é maximizar o lucro e o ambiente selecionar as que conseguem maximizar melhor os lucros (HANNAN; FREEMAN, 2005).

A ecologia populacional das organizações de Hannan e Freeman (2005) sofreu a crítica de que despreza os processos de adequação entre a organização e o ambiente e, conseqüentemente, todos os processos gerenciais, bem como o papel de agências reguladoras e de apoio, problemas éticos, de poder e conflitos. Também de que as organizações não sofrem tamanha inércia, elas agem sobre a sociedade e nesse sentido também sofrem as reações de pessoas, grupos e outras organizações que respondem aos seus impactos. Outros modelos e teorias da área de ecologia organizacional têm procurado contemplar essas críticas. O modelo tem sido importante especialmente em duas áreas, a de estudos que visam desenvolver uma perspectiva histórica das organizações, como os de ciclo de vida organizacionais e estudos sobre a importância dos fatores ambientais como, por exemplo, de uma forma organizacional que está em crescimento ou declínio em função do nicho encontrar-se em retração ou expansão (HALL, 2005).

Já na perspectiva ambiental, destaca-se o trabalho de Dimaggio e Powell (2005), no qual revisitam o processo de burocratização da organização moderna (WEBER, 1999). Os autores demonstraram que as organizações passam por um processo de homogeneização – através dos seus esforços por mudanças em termos de estruturas, cultura e resultados – resultante da dinâmica de estruturação de diversos campos organizacionais, influenciada principalmente pela atuação do Estado e de categorias profissionais, “os grandes racionalizadores da segunda metade do século XX” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.75).

Dimaggio e Powell (2005) também partem da crítica de que as teorias organizacionais se desenvolveram tentando explicar as variações das organizações em termos de estrutura e comportamento, ou seja, do esforço adaptativo. Contrapondo essa tendência, procuraram responder em sua pesquisa ao porquê da homogeneidade em termos de formas e práticas organizacionais. Embora no período inicial dos ciclos de vida os campos organizacionais

sejam variados, com sua estabilização, verifica-se uma tendência implacável à homogeneização ou ao isomorfismo.

Existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. Hannan e Freeman (2005) seguiram a linha do isomorfismo competitivo, dando ênfase à racionalidade sistêmica que estimula a competição. As empresas são moldadas por pressões relacionadas à técnica e ao comércio. DiMaggio e Powell (2005) seguiram a linha do isomorfismo institucional, já que o isomorfismo competitivo explica apenas parte do processo e é adequado a campos muito competitivos, defendendo que os dois se complementam, pois as organizações não competem apenas por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimação institucional, precisam adequar-se socialmente e economicamente (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.77).

DiMaggio e Powell identificaram três tipos de mudanças isomórficas, lembrando que esta é uma tipologia analítica e os três tipos se mesclam na realidade das organizações: i) isomorfismo coercitivo, como consequência da pressão formal e informal exercida entre as organizações em função de expectativas da sociedade; ii) o isomorfismo mimético, devido às incertezas do ambiente que impelem as organizações a imitarem umas às outras; iii) o isomorfismo normativo, ocorre principalmente através da profissionalização (DIMAGGIO, POWELL, 2005).

DiMaggio e Powell não excluem os argumentos da seleção natural nem a influência das elites como se pensava até então, mas eles os consideram insuficientes para explicar como as organizações se tornam cada vez mais semelhantes (2005, p.85). Os autores expandiram e aprofundaram os estudos sobre as fontes do isomorfismo organizacional e o papel das elites gerenciais nesse processo – o que faltou à ecologia das populações organizacionais de Hannan e Freeman (2005). Para DiMaggio e Powell (2005), a mudança organizacional não é necessariamente planejada, mas influenciada por grupos de poder não apenas internos às organizações.

## **ENFOQUE SISTÊMICO NO ESTUDO DO EMPREENDIMENTO AUTOGESTIONÁRIO**

### **A degeneração é inevitável?**

Os trabalhos aqui revisados foram importantes para o estudo do fenômeno organizacional, tanto que no âmbito dos empreendimentos autogestionários ocorreu um intento parecido para compreender o processo evolutivo destas organizações. Para isso, a abordagem do ciclo de vida ajustado à realidade cooperativa, destacando as diferenças fundamentais entre estas organizações e a empresa tradicional: o critério democrático e participativo vinculado ao seu modelo de governo. Isso implica que os sócios e outros *stakeholders* interajam em três fluxos empresariais: reais (produção e distribuição de produtos/ realização de serviços); financeiros (por meio do financiamento e distribuição

da renda); decisórios (exercendo o poder através de mecanismos democráticos). Sendo que cada agente participa em combinações específicas, ou seja, a autogestão ou a gestão democrática é um exercício de participação em multiníveis, internamente e externamente. Internamente, como exercício de governo dos sócios nos fluxos acima assinalados; externamente, através das redes onde naturalmente irão se inserir (COQUE MARTÍNEZ, 2005). A evolução, quando acontece, gera um grande desafio: evitar a perda da participação/democracia e degeneração – desaparecimento da cooperativa, sua absorção por outro grupo ou transformação jurídica (CHAVES ÁVILA; SAJARDO, 2004; SPEAR, 2004; COQUE MARTÍNEZ, 2005).

A tese da degeneração basicamente estabelece que empreendimentos autogestionários tendem inevitavelmente a adotar o mesmo modelo organizacional das empresas tradicionais para sobreviver, desenvolvendo gradualmente uma elite dirigente que desestimula a democracia. Devido à necessidade de incrementar a eficiência e, em função disso, o crescimento, precisam desenvolver novas estruturas e divisão do trabalho. Os trabalhadores não-sócios podem se tornar numerosos e os objetivos muito semelhantes aos das empresas tradicionais (CORNFORTH, 1995).

Não obstante, existem duas críticas principais à degeneração cooperativa: a primeira, de que ela é extremamente determinista, pois nega a possibilidade de que aqueles que cooperam possuem certa autonomia em relação à sua forma de organização; a segunda, de que ela desenvolve uma visão idealizada de democracia, que seria inviável, exceto em pequenas organizações. Além disso, cada empreendimento tem um contexto econômico, tecnológico, social e político específico que não deve ser ignorado (CORNFORTH, 1995). Com esses argumentos, foi desenvolvida uma linha que se opõe à tese da degeneração inevitável, defendendo que os processos de regeneração também ocorrem em diferentes fases do ciclo da vida cooperativo (CORNFORTH, 1995; BIALOSKORSKI NETO, 2004; COQUE MARTINEZ, 2005; STRYJAN, 1994).

## **DA INTERCOOPERAÇÃO AOS GRUPOS EMPRESARIAIS COOPERATIVOS**

Empreendimentos autogestionários precisam sobreviver nos mercados e atender aos interesses dos seus membros o que exige – como acontece com as empresas tradicionais – aprendizagem, inovação, estratégia e adaptação. Atuam em diversos ramos de atividades econômicas, diferentes países, o que implica legislações diferenciadas, políticas públicas, culturas e níveis de desenvolvimento econômico. Se em determinados contextos parece ser mais difícil haver o consenso para o desenvolvimento de formas de cooperação empresarial, também são muitas as experiências de sucesso e alguns países encontram-se adiantados em termos de grupos empresariais cooperativos como Espanha, Holanda, França, Inglaterra, Suécia, Dinamarca, Inglaterra, Itália e Finlândia (RIBEIRO, 2011).

Por isso, vem ganhando cada vez mais destaque essa que seria a vantagem potencial do modelo cooperativo: a cooperação, inclusive entre cooperativas. É comum que cooperativas primárias participem em cooperativas secundárias assim como em federações, o que permite um desenvolvimento em diversos níveis, o que se convencionou chamar intercooperação cooperativa (SPEAR, 2001).

Além das estruturas já clássicas de intercooperação – cooperativas de segundo grau, federações e confederações –, existentes desde as suas origens, as cooperativas têm sido capazes de se envolver em variados tipos de redes e desenvolvido nos últimos trinta anos estratégias de concentração empresarial através da criação de grupos empresariais cooperativos de estruturas mais complexas, em que as relações de intercooperação podem, inclusive, sofrer transformações (MANOA, 2001), em alguns casos formando verdadeiros “híbridos organizacionais” (BAGER, 1994, p.53).

Por estas razões, hoje podemos dizer que a intercooperação cooperativa ocorre em dois níveis: no nível de representação e desenvolvimento de alguns serviços específicos como é o caso das federações e confederações; nas formas de intercooperação econômica de finalidade propriamente empresarial (RIBEIRO, 2011). Estas últimas formas de intercooperação podem variar desde redes informais aos grupos empresariais cooperativos (CHAVES ÁVILA, 2000). Nesse último nível de desenvolvimento, a gestão já não mais ocorre através da democracia participativa, mas de um acordo de co-gestão com responsabilidades bem definidas, reconhecendo os grupos que coexistem, exercendo poder e contra-poder no interior da cooperativa ou grupo cooperativo (KOULYTCHIZKY, MAUGET, 2001).

### **Estratégia e realidade organizacional cooperativa**

Outra linha de estudos refere-se às estratégias adequadas à realidade de empreendimentos autogestionários, que em um contexto de economia globalizada sofrem fortes pressões competitivas. Dois caminhos estratégicos são apontados.

O primeiro busca superar os limites inerentes ao modelo cooperativo através da estrutura em grupo empresarial. Entre as estratégias de crescimento, as que desenvolvem estruturas integradas verticalmente têm se mostrado uma opção para grupos cooperativos como forma de gerar valor e fortalecer suas operações, ainda que integrações horizontais também tenham sido desenvolvidas com sucesso. As fusões podem ser formas de resolver problemas de *performance* econômica e evitar a falência, porém são normalmente vistas como última opção. Além dessas estruturas, diversas formas de coordenação têm fortalecido os vínculos de cooperação entre as cooperativas (SPEAR, 2001), pois o modelo federativo clássico muitas vezes não consegue resolver questões de mercado (MANOA, 2001).

O segundo caminho apontado tem sido a ênfase no modelo diferenciado de gestão. Ou seja, a maior confiabilidade dessas empresas que não são baseadas em comportamentos oportunistas; seu caráter participativo e de ajuda mútua, a história

dos empreendimentos autogestionários está vinculada a trajetória de trabalhadores / consumidores que se organizaram combinando recursos escassos com o objetivo de atuar no mercado ou preservar seus postos de trabalho (caso das empresas recuperadas por trabalhadores); finalmente, o capital social, baseado em fortes relações com a comunidade, boa rede de usuários e comprometimento dos trabalhadores. Esse conjunto de relações permite que os empreendimentos autogestionários desenvolvam um perfil diferenciado se os compararmos com qualquer outra forma de organização (Spear, 2001).

### **Isomorfismo cooperativo**

Como é possível observar, cooperativas sofrem tensões no sentido de manter a sua identidade própria, ao mesmo tempo sofrendo influências que contribuem com que se pareçam às empresas predominantes no mercado: através de dirigentes profissionais, da competitividade com outras empresas, legislações, rotinas organizacionais. O processo de transformação é gradativo e fica muitas vezes submerso na dinâmica da organização até mesmo por um longo período de tempo. O resultado pode ficar camuflado, ao contrário de um processo aberto de mudança, como no caso de uma transformação jurídica.

Por essas razões, Bager (1994) desenvolveu um estudo baseado no trabalho de DiMaggio e Powell (2005) para examinar a transformação cooperativa inserida em um contexto de interações. Observou-se que as cooperativas estão expostas a pressões ambientais de duas maneiras: pelas ações de atores externos capazes de gerar e limitar oportunidades; pela necessidade de conformidade à identidade cooperativa.

Cooperativas sofrem ainda o tipo de isomorfismo normativo, devido a crescente inserção de gestores profissionais, sofrendo tensão com o tipo de isomorfismo próprio dos membros, que geralmente compartilham origens, afiliação política, ideológica, partidária, etc. Assim, é possível definir dois tipos de isomorfismos sofridos pelas cooperativas da seguinte maneira: isomorfismo congruente, que homogeneiza uma população de cooperativas no sentido da identidade cooperativa, ao mesmo tempo que a distingue das demais; o tipo de isomorfismo não-congruente, que influencia a homogeneização com outras formas não cooperativas. Este último estimula o processo de transformação, sendo seu extremo a degeneração.

No entanto, como vimos anteriormente, não apenas o isomorfismo influencia as mudanças, mas também as ações gerenciais (BAUM, 1997). No caso de empreendimentos autogestionários é fundamental o cuidado com a reprodução interna dos membros (STRYJAN, 1994), ou seja, manter e estimular a afinidade dos membros com o ideal cooperativo, e a busca por gestores profissionais com perfil para a Economia Social e Solidária (CHAVES, SAJARDO, 2004).

Portanto, pode-se dizer que fortes pressões ambientais e baixas perspectivas de reprodução interna contribuem decisivamente no processo de transformação e degeneração. Para realizar seus objetivos sociais e econômicos, o empreendimento



autogestionário precisa combinar a perspectiva de reprodução interna (STRYJAN, 1994) e enfrentar as pressões isomórficas não congruentes (BAGER, 1994). A pesquisa de Bager (1994) concluiu que cooperativas enfrentam melhor os processos isomórficos, mantendo sua identidade, quanto mais forem capazes de exercer sua autonomia, orientadas pelos membros, para os membros. Claro que não deixam de ser importantes a construção de leis e políticas adequadas à realidade desses empreendimentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estruturas sociais como se desenvolveram ao longo do século XX contribuíram com uma espécie de normatização do comportamento utilitarista entre os indivíduos. A cooperação, embora continue sendo a base da vida em sociedade, passou a acontecer em termos fundamentalmente individualistas, esquecendo-se como as ações de cada um repercutem na vida do outro ou o do coletivo.

Mesmo assim, devido à sua própria autonomia e às condições de interdependência que emergem em contextos diversos, o homem é capaz de buscar e desenvolver formas alternativas para a sua auto-realização e/ ou de sobrevivência, o que explica a emergência das várias formas de resistência e empreendimentos autogestionários, seja como alternativa consciente de organização do trabalho, seja por necessidade de sobrevivência, por meio de uma forma diferenciada de organização do trabalho em cooperação.

Reconhecemos esse tipo de empreendimento como um sistema com finalidade própria: exercer uma atividade econômica que atenda aos interesses dos seus membros; cujos objetivos além de econômicos são também sociais; que está inserido em um ambiente, influenciando e sofrendo influências; evoluindo ao longo do tempo, ao mesmo tempo em que luta para não perder sua identidade, democrática e participativa.

## REFERÊNCIAS

AXELROD, R. 2010. A evolução da cooperação. São Paulo: Leopardo Editora.

BAUM, J. A. C. 2007. Ecologia Organizacional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORDY, W.; CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (orgs.) Handbook de Estudos Organizacionais. Modelos de análise e novas questões em Estudos Organizacionais. São Paulo: Atlas, v.1, pp. 135-193.

BIALOSKORSKI NETO, S. 2004. Gobierno y Papel de los Cuadros Directivos en las Cooperativas Brasileñas: estudio comparativo. Revista de Economía Pública Social y Cooperativa, CIRIEC España, num. 48, pp. 225-241.

CHAVES ÁVILA, R. 2000. Grupos Empresariales de la Economía Social: un análisis desde la experiencia española. In: BAREA TEJEIRO, Jose; JULIA, Juan Francisco; MONZON CAMPOS, Jose Luis (Directores). Grupos Empresariales de la Economía Social en España. Valencia: CIRIEC España, pp. 67-98.

MONZON CAMPOS, Jose Luis. 2004. Gobierno y democracia en la economía social. Mediterraneo Economico. Num. 6. Ed. Caja Rural Intermediterránea, Cajamar, p. 35-52.

MONZON CAMPOS, Jose Luis SAJARDO, A. 2004. Economia Política de los Directivos de las Empresas de Economía Social. Revista de Economía Pública Social y Cooperativa. Num. 48. CIRIEC España, pp. 31-52.

CORNFORTH, C. 1995. Patterns of Cooperative Management: Beyond the Degeneration Thesis. Economic and Industrial Democracy, vol. 16 no. 4, pp. 487-523.

COQUE MARTINEZ, J. 2005. ¿Cómo seguir compartiendo soluciones? La gestión del ciclo de vida cooperativo. Cayapa: Revista Venezolana de Economía Social. Año 5, num. 9, pp. 4-22.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. 2005. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. RAE, vo. 45, no. 2, abril-junho, pp.74-89.

FARIA, J. H. de. 2009. Gestão Participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas.

FIANI, R. 2006. Capítulo 7: Jogos Repetidos: induzindo a cooperação. In: Teoria dos Jogos: Com Aplicações em Economia, Administração e Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Campus/ Elsevier, pp. 259-300.

HALL, R. H. 2004. Organizações: estruturas, processos e resultados. 8a Ed. Sao Paulo: Pearson Prentice Hall.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. 2005. Ecologia Populacional das Organizações. RAE, vol. 45, no.3, jul-set.

HOLLANDA, C. B. de. 2011. Teoria das Elites. Rio de Janeiro: Zahar.

KOULYTCHIZKY, S.; MAUGET, R. 2001. Mutations et Valeurs dans le Groupe Coopératif. In: COTE, Daniel (Org.). Les Holdings Coopératifs: évolution ou transformation définitive? Bruxelles: De Boeck & Larcier, p. 77-102.

LE MOIGNE, J- L. 1996. A Teoria do Sistema Geral. Lisboa: Instituto Piaget.

MANOA, J-Y. 2001. Structure de Groupe et Économie Sociale. In: COTE, Daniel (Org.). Les Holdings Coopératifs: évolution ou transformation définitive? Bruxelles: De Boeck & Larcier, pp. 23-52.

MOTTA, F. C. P; VASCONCELOS, I. F. G. de. 2008. Teoria Geral das Organizações. São Paulo: Cengage Learning.

PARETO, V. 1984 a. Manual de Economia Política. Trad. João Guilherme Vargas Neto. São Paulo: Abril Cultural.

PARETO, Vilfredo. 1984 b. Os Sistemas Socialistas [Parte 2]. In: RODRIGUES, José Albertino (Org.) Pareto: Sociologia. São Paulo: Ática, pp.112-164.

MICHELS, R. 1969. Los Partidos Políticos: Un Estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. VI. 2. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

RIBEIRO, J. C. V. C, 2011. “La integración empresarial entre cooperativas agroalimentarias: un análisis de las políticas públicas en España y Brasil”. Tesis doctoral presentada Facultat d’Economia, Departament d’Economia Aplicada, Universitat de Valencia, 291 p.

SPEAR, R. 2001. Globalisation et Stratégies de Coopératives. In: COTE, Daniel. Les Holdings Cooperatief. Bruxelles: De Boeck & Larcier S.A, pp.115- 138.

SPEAR, R. 2004. El Gobierno Democrático en las Organizaciones Cooperativas. Revista de Economía Pública Social y Cooperativa. Num. 48. CIRIEC Espana, p. 11-30.

STRYJAN, Y. 1994. Understanding Cooperatives: The Reproduction Perspective. Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 65, no.1, pp. 59-79.

TOMASETTA, L. 1972. Participación y Autogestión. Amorrortu Ed. Buenos Aires.

TUOMELA, R. 2000. Cooperation. Philosophical Studies Series. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

WEBER, M. 1999. Economia e Sociedade. VI. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

WEBERING, S. I. Autogestão e Cooperação. Curitiba: Appris, 2020.

### PARTE III – Conflitos Socioambientais e Territoriais

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

Data de aceite: 02/05/2022

Vinicius Ferreira Baptista

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho desenvolve estudo analítico e descritivo quanto aos contornos da violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) no período de 2014 a 2019 a partir de oito variáveis que delimitam a vítima, o agressor e a violência. Construímos tabulação a fim de ponderar o movimento da violência tanto em contexto geral da RMRJ, bem como em termos dos municípios. Em linhas gerais, o movimento da violência na RMRJ é multifacetado e complexo, a depender de quais variáveis estejam em jogo.

Metodologicamente, partimos de bancos de dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup> e ao Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP)<sup>2</sup>. Enquanto que no primeiro, dispomos da razão de gênero via Censo 2010 para delimitar a RMRJ na composição de mulheres, no segundo dispomos do quantitativo de casos de violência contra a mulher entre 2014-2019.

As variáveis estudadas foram classificadas previamente pelo ISP em seu

banco de dados, conforme registro no Boletim de Ocorrência. Foram analisadas as seguintes variáveis: a) em relação à vítima, a idade (categorizada nas faixas etárias de 0 a 11, 12 a 17, 18 a 29, 30 a 59, 60 ou mais anos); a cor da pele ou raça (parda, branca, preta, outras); a escolaridade (sem instrução, ensino fundamental incompleto, ensino fundamental completo, ensino médio completo, ensino superior completo); o estado civil (casada/vive junto, sem informação, separada, solteira, viúva e sem informação); b) em relação ao agressor, vínculo com a vítima (companheiro ou ex, conhecido, pais/padrapos, parente ou nenhuma relação); c) em relação à violência, o local da ocorrência (ambiente virtual, estabelecimento comercial, outros locais, residência, via pública); o tipo de violência (física, moral, sexual, patrimonial e psicológica) e a faixa horária do fato (madrugada - 00h às 05h59, manhã - 06h às 11h59, tarde - 12h às 17h59, noite - 18h às 23h59 e sem informação).

Tabulamos os dados no Microsoft Excel e no *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) para tratamento e análise quali-quantitativa. Modulamos, para fins comparativos, em taxas por 100mil mulheres, tendo em vista que números absolutos de crimes podem causar análises superficiais do aumento/regressão de um crime – desta forma, para aprofundar,

1 Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=2R&uf=33>>. Acesso em 29 de outubro de 2021.

2 Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Mulher.html>>. Acesso em 29 de outubro de 2021.

também modulamos médias das taxas para ordenar leitura agregada dos municípios. Após este processo, procedemos à criação da estatística descritiva e confrontamos com a literatura pertinente para apontar caminhos às políticas públicas na RMRJ.

O texto se divide em três seções, além da introdução e considerações finais. Primeiramente, destacamos pressuposições empíricas e teóricas. Em seguida, delimitamos os resultados encontrados. Em terceiro, discutimos os resultados à luz das pressuposições. Por último apresentamos nossas considerações finais. Encontramos resultados que se aproximam e se distanciam dos estudos empíricos, todavia, ratificamos a ideia de que é preciso ponderar as características dos municípios, pois determinados contextos estabelecem políticas públicas que se orientem neste processo específico.

## **VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: ENTRE A TEORIA E OS DADOS**

A literatura que debate violência contra a mulher é ampla e generalizada, a depender dos vieses que o estudo se oriente ou de suas propostas empíricas. O fato é que a violência é produto humano, em sua condição humana de agir no contexto de convenções sociais e conjugada vis a vis justificações morais, sociais, históricas e culturais que permeiam a ação do agressor (Guimarães, 2020). Pensar a violência contra a mulher parte da ideia de violação de direitos humanos (Espínola, 2018), como questão pública e política (Bravo, 2019) e que considere os marcadores sociais em sua delimitação (Rodrigues, 2016).

A violência contra a mulher é uma das formas de violência mais contestadas socialmente, seja em seus dados ou conceituação (Xavier, 2019). Tal processo de descrédito da vítima é destacado por Campos (2020), Mendes (2017), Lima (2013), Eluf (2017), Montenegro (2015), Villa (2020), Segato (2021) e Severi (2020). É, neste ponto, que Freitas & Pinheiro (2013) sustentam que a invisibilidade da violência contra a mulher não é apenas social e política, mas jurídica, tanto no sentido da inexistência de políticas públicas ou leis penais, assim como quando da existência de ambas. Nesta seara, Moraes (2020) realiza uma crítica a respeito da ótica de gênero incorporada aos instrumentos que procuram captar a realidade da violência e seus mecanismos de combate. Tal como defende Mendes (2017, 2020) a argumentação “feminista” não implica apenas a adjetivação “feminista”, mas a real construção de um viés analítico que parta da compreensão das desigualdades estruturantes do objeto que se analisa.

Assis (2015) afirma que toda imputação de um crime que evidencie a condenação de uma violência é ineficaz quando desacompanhada de meios alternativos de transformação e mudança da sociedade. Neste ponto, Barwinski (2019) segue o raciocínio, ao destacar que o foco na questão criminal desalinha medidas que modifiquem bases culturais. Neste aspecto, Lima (2013) assevera que se deve compreender a violência não apenas pelo lado da vítima, mas construir considerando igualmente os contornos subjetivos e objetivos do autor do crime, assim como das dinâmicas sociais que permearam a base motivacional e

que encontram ressonância na sociedade. É o que Segato (2021) entende por ter em voga as diferenças entre diferenças, em especial quando a marcadores sociais que hierarquizam, a exemplo da raça e classe, bem como a periferia/centro, bem como Vergès (2021), ao se pensar em uma sociedade pós-violência, ou seja, que não considere a violência como centralidade analítica e construtiva de seus arranjos

Cabette (2020), Arruda da Silva et al (2019), Eluf (2017) e Villa (2020) demonstram que a violência contra a mulher é um crime silencioso, marcado por elementos relacionais, espaciais e das dimensões de poder concernentes às lógicas machistas e misóginas que subjagam mulheres. Portanto, ter uma clara dimensão das variáveis envolvidas implica construir cenários adequados do desenvolvimento do crime e permite situar bases para políticas públicas com grau de efetividade superior.

Severi (2018) pontua que políticas de combate à violência contra a mulher devem ter em mente o projeto jurídico feminista de criar as condições que permitam a igualdade entre homens e mulheres de um lado, e do outro a punição de atos violentos que representem ferimento à dignidade. Isso nos permite entender que políticas públicas no campo da segurança não devem se restringir à compreensão de como a violência se desenvolve estatisticamente ou territorialmente, mas se atentar às dinâmicas sociais e políticas características de onde elas se desenvolvem para criar ações específicas que observem as fragilidades locais.

Ao considerarmos dimensões empíricas de estudos de base municipal, alguns autores consideram como basilares determinados indicativos no âmbito da violência contra mulheres. No estudo de Duffrayer et al (2021), o perfil sociodemográfico da violência contra a mulher na cidade do Rio de Janeiro, indicava mulheres na faixa etária de 20 a 29 anos (29,1%), de cor parda (35,90%), com ensino médio completo (11,30%), vítimas de violência física com 58,9% em sua residência (53,6%), cuja agressão advém do cônjuge (26,5%) e amigos/conhecidos (14,6%). A questão de a residência ser o local da violência mais associado à violência física e psicológica é evidenciada por Beccheri-Cortez & De Souza (2013). Alguns elementos se repetem no estudo de Bozzo et al (2017), em pesquisa sobre violência em um município no interior de São Paulo, a exemplo do vínculo com cônjuge (46,85%) dos casos, neste caso, a predominância da psicológica/moral 82,23% (fato que difere de muitas pesquisas sobre o tema), além de predomínio da violência na faixa entre 20 a 39 anos em mulheres brancas (70,81%) com Ensino Fundamental completo (19,09%). Em Silva et al (2013), cuja análise recaiu em Recife (PE), a faixa etária mais frequente foi de 20 a 39 anos (36,5%), com 50,9% das vítimas pardas e 24% com ensino fundamental incompleto e a violência física a forma mais notificada (49,5%).

O trabalho de Scott & De Oliveira (2018) inovam ao inverter a lógica, partindo dos homens agressores para explicar a violência contra a mulher em uma capital da região nordeste do Brasil. Destacou-se um perfil que englobava homens autores de violência doméstica e familiar entre 31 e 40 anos, brancos, em união estável e com ensino fundamental

incompleto, os quais praticam violência física (64,73%) em sua maioria. Na pesquisa de Lucena et al (2016) em um município de João Pessoa (PB), indicam estimativa de 54% das mulheres já terem sofrido algum tipo de violência, em que o agente agressor possui algum grau de relação com a vítima (69,84 %) e com o ambiente doméstico compondo 51,03% do local da violência.

No estudo de Teófilo et al (2019) na cidade de Niterói (RJ), a violência física (60,58%) predominou, seguida de violências psicológica (39,41%) e sexual (31,27%). As adolescentes foram as principais vítimas de violência sexual (56,3%) e os atuais e ex companheiros foram autores em 42,6% das agressões físicas. Já para Deslandes, Gomes & Silva (2000), em sua pesquisa sobre violência contra a mulher em hospitais públicos de referência situados no Município do Rio de Janeiro, o esposo/companheiro/namorado (69,4%) é quem mais agride, sendo que a violência física é a mais recorrente (70,4%). Há predomínio da faixa etária de 20 a 29 anos (45,7%), seguida pelas faixas de 30 a 39 (28,6%).

Desta forma, alguns pressupostos fazem parte da conjuntura da violência que deveremos analisar. Em certa forma, os estudos indicam que a violência contra a mulher tem dinâmicas etárias, raciais, territoriais e relacionais que se apresentam territorialmente em manifestações diferenciadas. Portanto, indagar estes movimentos no âmbito territorial no Rio de Janeiro nos permitirá balizar aspectos sugestivos das políticas públicas.

### **A Região Metropolitana do Rio de Janeiro na perspectiva da Violência contra a Mulher**

No âmbito do presente texto, destacamos como território de análise a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ) delimitada pela Lei Complementar 184/2018 e formada por 22 municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. De acordo com dados do IBGE, a RMRJ condensa 12.396.694 de habitantes (cerca de 77,5%) da população de 15.989.929 do Estado. Na RMRJ, o contingente populacional de mulheres gira em torno de 6.520.814, correspondente a 52,6%.

Não obstante, o total de casos registrados de violência contra a mulher entre 2014-2019 no Estado do Rio de Janeiro é da ordem de 813.210, em que a RMRJ engloba 74,88% ou 608.964 dos casos. Deste total, a composição da violência se dá na seguinte ordem na RMRJ entre 2014-2019: física (34,80% ou 211.908), psicológica (31,93% ou 194.461), moral (24,70% ou 150.399), patrimonial (4,30% ou 26.212) e sexual (4,27% ou 25.984)

A questão da violência contra a mulher não é um fenômeno novo no âmbito deste território, todavia, não há estudos suficientes que dêem conta da disposição territorial – neste sentido, nos propomos a realizar tal feito. Advertimos ao fato de que a descrição de números absolutos pode dissipar atenção real e obscurecer o desenvolvimento do



fenômeno. Note que, a priori, pode-se considerar o município do Rio de Janeiro como o mais danoso à mulher, por registrar 306.505 (cerca de 50,33%) do total dos casos do período, seguido de Nova Iguaçu (6,91%), Duque de Caxias (6,81%), São Gonçalo (6,75%), Niterói (4,19%), São João de Meriti (3,70%), Belford Roxo (3,01%), Petrópolis (2,50%), Magé (2,28%) e Maricá (1,68%), aparecem entre os dez primeiros municípios mais violentos compondo 88,17% dos casos.

Todavia, isso poderia nos levar a um erro típico estatístico, no qual o número absoluto desconsidera a dimensão populacional, de forma a parametrizar adequadamente a violência. Se adotarmos o parâmetro de taxa de violência por 100 mil mulheres entre 2014-2019 e ponderarmos uma média da taxa no período, Itaguaí, Maricá, Paracambi, Queimados, Japeri, Cachoeiras de Macacu, Magé, Nilópolis, Seropédica e Nova Iguaçu tomam os lugares dos municípios na afirmação anterior – Nova Iguaçu, que possui o maior quantitativo de casos absolutos, é o décimo quando se observa a taxa de incidência considerando a população de mulheres. Observe a tabela 1.

Município	Ano/Taxa por 100 mil mulheres						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média 2014-2019
<b>Belford Roxo</b>	1521,18	1230,14	1175,31	1058,23	1217,36	1357,52	1.259,96
<b>Cachoeiras de Macacu</b>	2524,71	2510,01	2054,32	1510,42	1624,34	1811,77	2.005,93
<b>Duque de Caxias</b>	1816,32	1623,97	1410,67	1258,41	1564,06	1670,14	1.557,26
<b>Itaboraí</b>	594,72	506,18	498,13	414,07	462,36	459,68	489,19
<b>Itaguaí</b>	4432,90	3758,09	3096,08	2135,99	2232,91	2803,48	3.076,58
<b>Japeri</b>	2703,96	2303,21	1976,29	1404,71	1834,98	2248,38	2.078,59
<b>Macaé</b>	1200,43	1021,13	652,95	526,39	619,39	558,03	763,05
<b>Magé</b>	2607,37	1971,80	1834,75	1664,30	1811,63	1997,50	1.981,23
<b>Maricá</b>	2811,21	3000,99	2710,92	2417,76	2448,62	2368,39	2.626,32
<b>Mesquita</b>	2062,40	1861,47	1530,72	1245,12	1517,17	1591,67	1.634,76
<b>Nilópolis</b>	2479,97	1956,99	1707,44	1332,52	1682,37	1646,55	1.800,97
<b>Niterói</b>	1860,74	1766,36	1628,43	1443,51	1474,45	1584,88	1.626,40
<b>Nova Iguaçu</b>	2221,43	1845,32	1461,25	1318,92	1594,67	1714,57	1.692,69
<b>Paracambi</b>	2691,70	2520,25	2293,09	2130,21	2194,51	2074,49	2.317,38
<b>Petrópolis</b>	1574,35	1481,40	1451,06	1675,05	1708,61	1938,41	1.638,15
<b>Queimados</b>	3396,05	2965,94	2360,70	1657,40	1709,23	1682,61	2.295,32
<b>Rio Bonito</b>	1824,11	1848,90	1374,28	1161,76	1540,75	1388,45	1.523,04
<b>Rio de Janeiro</b>	1965,02	1687,24	1502,37	1279,28	1353,73	1332,82	1.520,08
<b>São Gonçalo</b>	1865,14	1423,74	1378,17	1109,90	929,33	1135,64	1.306,99
<b>São João de Meriti</b>	2102,93	1826,92	1533,03	1224,18	1349,72	1331,43	1.561,37

<b>Seropédica</b>	2075,32	1831,31	1564,66	1461,52	1642,64	1896,71	1.745,36
<b>Tanguá</b>	2363,53	1463,45	1333,94	945,41	964,84	1295,09	1.394,38

Tabela 1. Taxas por 100 mil mulheres da violência contra a mulher na RMRJ entre 2014-2019.

Fonte: IBGE e ISP.

Ao colocarmos as variáveis em jogo, podemos delimitar as taxas por tipo de violência entre 2014-2019 em cada município e, a partir disso, delimitar a média da taxa, o que pode demonstrar o alcance municipal. Veja a tabela 2. Neste processo, Itaguaí aparece como a cidade mais vulnerável às mulheres, pois concentra as maiores taxas de violências física, física, sexual, moral e psicológica, seguida de Maricá que concentra o segundo lugar de violências moral e psicológica e lidera com a patrimonial e de Queimados, que é a segunda colocada em violência física e se distribui pelas outras entre terceiro e quinto lugar. O município do Rio de Janeiro, que concentra o maior número de casos, está em 17º lugar na média geral das taxas, sendo que é na violência moral que o município aparece com destaque em 9ª lugar. Em suma, a tabela 2 nos permite construir uma visão de como os municípios se enquadram no alcance da violência e, portanto, pensar estratégias adequadas às lacunas existentes no município – em alguns, o município pode estar relativamente bem, em outros, nem tanto.

Município	Formas de violência/Média da Taxa por 100mil mulheres entre 2014-2019/Posição do município										
	Física	Posição	Sexual	Posição	Patrimonial	Posição	Moral	Posição	Psicológica	Posição	Posição geral*
<b>Belford Roxo</b>	501,01	19	56,48	19	51,53	20	219,93	20	431,00	19	20
<b>Cachoeiras de Macacu</b>	663,95	7	79,01	10	94,32	4	521,85	4	646,80	6	6
<b>Duque de Caxias</b>	578,22	12	72,49	14	53,68	17	346,38	15	506,49	15	16
<b>Itaboraí</b>	180,50	22	25,04	22	16,10	22	96,44	22	171,11	22	22
<b>Itaguaí</b>	1.012,83	1	161,54	1	138,68	2	736,68	1	1.026,85	1	1
<b>Japeri</b>	780,04	4	112,14	2	88,59	6	444,33	8	653,49	5	4
<b>Macaé</b>	330,15	21	37,71	21	36,43	21	119,69	21	239,06	21	21
<b>Magé</b>	801,74	3	100,07	4	64,10	15	395,02	10	620,29	7	7
<b>Maricá</b>	758,09	5	105,95	3	186,44	1	717,20	2	858,64	2	2
<b>Mesquita</b>	652,66	8	70,93	15	72,06	11	329,25	17	509,86	14	13
<b>Nilópolis</b>	619,50	9	62,09	16	76,82	8	457,90	7	584,67	8	9
<b>Niterói</b>	521,92	17	73,61	12	67,12	12	483,08	6	480,66	16	11
<b>Nova Iguaçu</b>	607,03	11	81,34	9	83,47	7	356,09	12	564,77	11	10
<b>Paracambi</b>	730,07	6	77,15	11	94,30	5	618,13	3	797,22	3	5

<b>Petrópolis</b>	571,26	15	82,95	8	53,04	18	355,77	13	575,13	9	12
<b>Queimados</b>	816,32	2	98,30	6	106,71	3	498,29	5	775,69	4	3
<b>Rio Bonito</b>	529,52	16	73,20	13	51,95	19	345,34	16	523,03	12	18
<b>Rio de Janeiro</b>	517,56	18	60,77	17	65,64	13	406,83	9	469,28	17	17
<b>São Gonçalo</b>	429,64	20	54,69	20	60,38	16	307,04	18	455,23	18	19
<b>São João de Meriti</b>	572,05	13	60,20	18	64,50	14	348,76	14	515,86	13	15
<b>Seropédica</b>	617,56	10	99,36	5	73,79	10	388,23	11	566,41	10	8
<b>Tanguá</b>	572,00	14	87,42	7	75,55	9	260,10	19	399,32	20	14

\* a posição foi calculada atribuindo pontuação inversa: posição 1=22..., 22=1.

Tabela 2. Distribuição da violência por média da taxa de 100mil mulheres entre 2014-2019 por tipo de violência na RMRJ.

Fonte: IBGE e ISP.

No caso da faixa etária, as idades compreendidas entre 18 a 29 e entre 30 a 59 são as mais significativas com 30,82% (185.900) e 53,86% (324.830) respectivamente em aspectos globais. Se desconsiderarmos o item “sem informação”, observamos na tabela 3 que: 1) nas violências física, moral, patrimonial e psicológica, as mulheres na faixa que agregam dos 18 aos 59 anos compreendem 30,28%, 21,68%, 3,78% e 28,70% respectivamente; 2) na violência sexual, a faixa de 0 a 17 anos congrega 2.44% sendo a maior significância; 3) mulheres com 60+ anos sofrem mais violência moral e psicológica. Desta forma, a juventude da mulher é mais afetada pela violência sexual, sua vida adulta por violência ampla e generalizada e sua maturidade pela violência moral e psicológica.

<b>Tipo Violência</b>	<b>0 a 11 anos</b>	<b>12 a 17 anos</b>	<b>18 a 29 anos</b>	<b>30 a 59 anos</b>	<b>60 anos ou mais</b>	<b>Total/%*</b>
<b>Física</b>	3.390	14.451	78.991	102.490	8.450	207.772
	0,57%	2,41%	13,18%	17,10%	1,41%	34,67%
<b>Moral</b>	881	5.344	39.036	90.928	12.390	148.579
	0,15%	0,89%	6,51%	15,17%	2,07%	24,79%
<b>Patrimonial</b>	93	420	6.603	16.050	2.666	25.832
	0,02%	0,07%	1,10%	2,68%	0,44%	4,31%
<b>Psicológica</b>	1.208	7.088	57.490	114.524	12.236	192.546
	0,20%	1,18%	9,59%	19,11%	2,04%	32,13%
<b>Sexual</b>	7.726	6.888	5.566	4.187	267	24.634
	1,29%	1,15%	0,93%	0,70%	0,04%	4,11%
<b>Total Geral</b>	13.298	34.191	187.686	328.179	36.009	599.363

%	2,22%	5,70%	31,31%	54,75%	6,01%	<b>100,00%</b>
---	-------	-------	--------	--------	-------	----------------

\*Desconsiderado o item “sem informação”.

Tabela 3 - Distribuição da violência contra a mulher na RMRJ entre 2014-2019 por faixa etária e formas de violência.

Fonte: IBGE e ISP

Todavia, a distribuição por municípios se altera. Se nos atermos aos três primeiros colocados: 1) a faixa 0-11 anos, Itaguaí, Japeri e Queimados; 2) na faixa 12-17 anos, Itaguaí, Paracambi e Queimados; 3) na faixa 18-29 anos, Itaguaí, Rio Bonito e Paracambi; 4) na faixa, 30-59 anos, Itaguaí, Maricá e Paracambi; 5) na faixa 60+ anos, aparecem Maricá, Itaguaí e Paracambi. Ou seja, ainda que Itaguaí lidere, os municípios se alternam, o que, efetivamente, implica considerar estratégias distintas. A questão de Maricá é um exemplo: é a partir dos 30 anos que o município se destaca nos dados da violência.

Em relação à cor, a violência se distribui da seguinte forma: as mulheres brancas (45,24% ou 275.485), pardas (38,08% ou 231.907) e as pretas (14,66% ou 89.285) alcançam 97,98% dos casos, sendo que 1,79% não há informação e 0,23% foram indicados como “outras” – neste ponto, é notório que as mulheres negras (pretas e pardas) são potencialmente mais violentadas (52,74%). Quanto ao cruzamento das formas de violência e da cor, podemos observar que: 1) as mulheres brancas (14,50%) e pardas (14,08%) lideram a violência física; 2) as brancas lideram a violência moral (12,33%); 3) na violência psicológica, brancas (14,59%) e pardas (12,19%) estão próximas; na violência sexual, há inflexão, com as pardas (1,74%) liderando, seguidas das brancas (1,69%); 4) as mulheres pretas sofrem geralmente 1/3 da violência quando comparadas às brancas e pardas, todavia, são nas violências moral e sexual que as pretas se aproximam das brancas e pardas. Desta forma, há diferença na cor da violência quando o contorno sexual se explicita.

O fluxo dos municípios se comporta na seguinte maneira entre os três primeiros colocados: 1) as mulheres brancas são mais violentadas em Maricá, Niterói e Petrópolis; 2) as pardas, em Queimados, Paracambi e Maricá; 3) as pretas em Mesquita, Nova Iguaçu e Itaguaí; 4) registros em informação derivam de Mesquita, Nova Iguaçu e Itaguaí. Importante notar como a caracterização muda de figura, pois pela primeira vez aparecem Niterói, Petrópolis e Mesquita, respectivamente, 11º, 12º e 13º lugares na média geral na tabela 2. No caso das mulheres brancas, os três primeiros municípios, de acordo com o IBGE, possuem Índice de Desenvolvimento Humano do Censo 2010 de 0.745, 0.837 e 0.745. É possível, portanto, a indagação de ocorrência de violência em mulheres brancas potencialmente em territórios de melhores condições de desenvolvimento. No caso das mulheres negras, Mesquita e Nova Iguaçu fazem parte da Baixada Fluminense, território que possui fragilidades no âmbito de desenvolvimento social e serviços.

No tocante à relação entre autor e vítima, no geral, o Companheiro ou ex (46,88%

ou 271.166 casos) e o Conhecido (10,94% ou 63.302) envolvem alcance significativo da violência, não obstante ao fato de que 21,09% (122.007) dos casos não possuem relação com a vítima e parentes/padrastos/pais alcançam 9,47% (54.754) casos. Portanto, se ratifica que a violência contra a mulher tem, em sua maior parte, vínculos relacionais ou afetivos de conhecimento da vítima e que em casos sexuais, a preponderância é a inexistência de vínculos ou conhecimento. No âmbito dos municípios, é possível saber o movimento de em quais territórios existiria predominância de violência nas relações. As mulheres violentadas: 1) pelo companheiro ou ex, Itaguaí, Maricá e Queimados; 2) por um conhecido, Itaguaí, Maricá e Paracambi; 3) sem existir relação, Maricá, Itaguaí e Japeri; 4) por pais/padrastos, Itaboraí, Itaguaí e Maricá; 5) por parentes, Itaguaí, Paracambi e Itaboraí. Atenção para o fato que em Maricá, quanto mais envelhecem, mais as mulheres sofrem alguma violência e, neste ponto, atenção ao fato de que neste município, implica caráter intrafamiliar. Atenção igualmente para o aparecimento do município de Japeri, que de acordo com as tabelas até aqui apresentadas, é o 4º lugar na média das taxas em geral, sendo o 2º colocado na média de violência sexual (ver tabela 2), 2º colocado em violência na faixa de 0-11 anos e é o 2º colocado na violência em que não há relação entre autor e vítima.

Para com o Estado Civil, as mulheres solteiras (51,50% ou 313.602), casadas ou que vivem junto (31,74% ou 193.261) e as separadas (5,67% ou 34.519) compreendem 91,40% dos casos, em que 2,93% são mulheres viúvas e 5,67% não contém informação. Há de ser destacado o fato de que observamos que as violências alcançam diferentes estados civis: 1) na física, predominância entre e solteiras (53,83%) e casadas/vivem junto (31,31%); 2) na sexual, as solteiras concentram 75,59% dos casos; 3) na patrimonial, as solteiras (47,67%); 4) na moral, solteiras (46,92%); 5) na psicológica, as solteiras (49,78%) e casadas/vivem junto (33,33%).

Já nos municípios, alguns insights: 1) as casadas/vivem junto são mais alcançadas em Maricá, Queimados e Cachoeiras de Macacu (que aparece pela primeira vez); 2) as separadas, em Maricá, Paracambi e Cachoeiras de Macacu. Importante notar que Maricá lidera entre casadas/vivem junto e solteiras assim como está em 2º lugar no tocante à relação de vínculo com companheiro/ex na violência física, moral e patrimonial, que alcança mais mulheres brancas e de idade superior (o que vimos nas tabelas anteriores, demonstrando queda na violência física para aumento na violência moral, patrimonial e psicológica que alcança mulheres brancas, justamente a ênfase de Maricá nesta cor). Destacamos neste caso o município de Maricá como exemplo por ser muito evidente o cruzamento dos dados, entretanto, são necessários estudos para todos os municípios.

Em relação à escolaridade, as mulheres com ensino médio completo representam 41,62% (229.657) dos casos, seguidas das com ensino fundamental incompleto (24,87% ou 137.225), ensino fundamental completo (20,85% ou 115.040), ensino superior completo (11,90% ou 65.635) e sem instrução (0,76% ou 4.220). Desconsideramos os casos classificados como (sem informação), veja na tabela 4 a seguir, que a escolaridade tem

impacto: 1) mulheres com ensino fundamental incompleto e completo alcançam mais violência física (8,06% e 9,40%) e psicológica (6,72% e 7,85%); 2) mulheres com ensino médio completo são atingidas por violência física (13,65%) e psicológica (13,84%), e têm destaque na violência moral (11,34%); 3) mulheres sem instrução são mais alcançadas pela violência sexual (0,26%); 4) mulheres com ensino superior têm alcance na violência moral (4,18%) e psicológica (3,94%). Desta forma a escolaridade tem implicações, em especial, no sentido de que até o ensino médio, as mulheres são alcançadas pela violência física, moral e psicológica, além de concentrar o maior estrato quantitativo, enquanto que a partir do ensino médio ao ensino superior, a violência física dá lugar à moral e psicológica e não necessariamente à patrimonial (refutando a ideia de que quanto maior a escolaridade, mais bens e, consequentemente, maior violência patrimonial). Por fim, as mulheres sem instrução estão mais vulneráveis à violência sexual.

<b>Tipo Violência</b>	<b>Fundamental completo</b>	<b>Fundamental incompleto</b>	<b>Médio completo</b>	<b>Sem instrução</b>	<b>Superior completo</b>	<b>Total/%</b>
<b>Física</b>	44.477	51.892	75.342	1.292	15.471	188.474
	8,06%	9,40%	13,65%	0,23%	2,80%	34,16%
<b>Moral</b>	25.177	27.241	62.557	551	23.058	138.584
	4,56%	4,94%	11,34%	0,10%	4,18%	25,12%
<b>Patrimonial</b>	4.246	4.960	10.304	107	4.178	23.795
	0,77%	0,90%	1,87%	0,02%	0,76%	4,31%
<b>Psicológica</b>	37.092	43.333	76.348	847	21.724	179.344
	6,72%	7,85%	13,84%	0,15%	3,94%	32,50%
<b>Sexual</b>	4.048	9.799	5.106	1.423	1.204	21.580
	0,73%	1,78%	0,93%	0,26%	0,22%	3,91%
<b>Total Geral</b>	115.040	137.225	229.657	4.220	65.635	551.777
<b>%</b>	20,85%	24,87%	41,62%	0,76%	11,90%	<b>100,00%</b>

\*Foi desconsiderado o item “sem informação”.

Tabela 4. Descrição da violência por escolaridade e tipos na RMRJ entre 2014-2019.

Fonte: IBGE e ISP.

Em termos dos municípios da RMRJ, observamos que: 1) no ensino fundamental incompleto, Queimados, Cachoeiras de Macacu e Paracambi; 2) no ensino fundamental completo, Paracambi, Maricá e Queimados; 3) no ensino médio completo, Maricá, Paracambi e Nilópolis (que aparece pela primeira vez); 4) no ensino superior completo, Niterói, Maricá e Rio de Janeiro (que aparece pela primeira vez); 5) em mulheres sem instrução, Cachoeiras de Macacu, Maricá e Magé (que aparece pela primeira vez). É perceptível que a entrada dos municípios de Niterói e Rio de Janeiro (que apresentam índices sociais educacionais superiores à RMRJ) seria no âmbito de mulheres com

ensino superior completo – não obstante o fato de que as mulheres brancas com ensino superior completo serem as que mais sofrem violência nesta combinação (brancas com ensino superior), sendo especificamente os estratos de Maricá, Rio de Janeiro e Niterói). Cachoeiras de Macacu e Queimados se alternam nos graus mais baixos de escolaridade e a entrada de Magé no grau de “sem instrução” nos permite indagar o impacto da Educação no montante da violência.

O local do fato em que ocorre o crime é elemento crítico na análise, como podemos observar na tabela 5. A residência compõe 61,26% (367.165) dos casos de violência contra a mulher, seguido da via pública (19,47% ou 116.693) e outros locais (14,46% ou 86.641). Isso ratifica o ambiente doméstico como o mais potencial à mulher sofrer algum tipo de violência, pois neste espaço a violência física (21,46%) é preponderante, próxima à psicológica (20,30%). Por outro lado, registramos o fato de que nos casos de violência sexual (4,14% do total), a residência é o local em que mais acontece – neste ponto, há de ser considerado o que já demonstramos: a violência sexual alcança mais mulheres jovens, sobretudo de 0 a 11 anos e de 12 a 17 anos na RMRJ.

Tipo Violência	Ambiente virtual	Estab. comercial	Outros locais	Residência	Via pública	Total/%
<b>Física</b>	12	5.665	23.420	128.655	51.281	209.033
	0,00%	0,95%	3,91%	21,46%	8,56%	34,87%
<b>Moral</b>	4.411	7.950	28.945	81.463	25.085	147.854
	0,74%	1,33%	4,83%	13,59%	4,19%	24,67%
<b>Patrimonial</b>	4	748	2.272	20.423	2.488	25.935
	0,00%	0,12%	0,38%	3,41%	0,42%	4,33%
<b>Psicológica</b>	2.262	7.047	26.928	121.658	33.843	191.738
	0,38%	1,18%	4,49%	20,30%	5,65%	31,99%
<b>Sexual</b>	41	745	5.076	14.966	3.996	24.824
	0,01%	0,12%	0,85%	2,50%	0,67%	4,14%
<b>Total Geral</b>	6.730	22.155	86.641	367.165	116.693	599.384
<b>%</b>	1,12%	3,70%	14,46%	61,26%	19,47%	<b>100,00%</b>

\*Foi desconsiderado o item “sem informação”.

Tabela 5. Descrição da violência por local do fato e tipos de violência na RMRJ entre 2014-2019.

Fonte: IBGE e ISP.

No que se refere à faixa horária em que o crime ocorreu, observamos que a violência contra a mulher se distribui sem grande diferença no período da noite (33,92%), tarde (28,72%) e manhã (23,03%). Isso refuta algumas percepções de que certos tipos de crimes são mais propensos a determinados horários. No caso da violência física, há leve concentração no período da noite (13,37%) e divisão entre manhã e tarde (variando entre

6,30% a 8,98%). As violências moral, patrimonial e psicológica são relativamente próximas entre manhã, tarde e noite, com pouco alcance na madrugada. O ponto de inflexão está na violência sexual, a qual possui a distribuição mais regular nos quatro períodos, madrugada (0,98%), manhã (1,15%), tarde (1,09%) e noite (1,00%), ou seja, a violência sexual é aquela que atinge a mulher em qualquer horário do dia ou noite de forma indistinguível na RMRJ.

## ONDE A VIOLÊNCIA ALCANÇA

Os contornos da violência contra a mulher não comportam uma conjuntura facilitada à explicação sem que se considere a multifacetada complexidade do tema. Inúmeras variáveis podem ser construídas para identificar perfis, trajetórias, alcances e limites que permitam a construção de políticas públicas adequadas a combater um crime que se desenvolve, em alguns aspectos de forma ligeiramente homogênea e, em outras, nem tanto. Portanto, convém delimitar alguns pontos no confronto de estudos já desenvolvidos.

Em relação à vítima, identificamos que na RMRJ as faixas etárias compreendidas entre 18 a 29 e 30 a 59 são as mais significativas na violência em geral, o que remete parcialmente aos estudos de Silva et al (2013), Duffrayer et al (2021), Bozzo et al (2017), Deslandes, Gomes & Silva (2000) e Scott & De Oliveira (2018) – parcialmente porque para estes autores a ênfase recai entre 20 a 39 anos, o que não desloca o entendimento de que na vida adulta da mulher (20 a 59 anos) esta é violentada generalizadamente. Todavia, os dados na RMRJ também indicam que a faixa de 0 a 17 anos é aquela que mais sofre violência sexual, o que vai ao encontro dos resultados de Teófilo et al (2019) e em parte de Silva et al (2013), que identifica outras formas de violência neste grupo etário. Identificamos que na RMRJ quanto mais a mulher envelhece, há tendência de a violência deslocar da física para a psicológica e moral, fato que não foi observado nos estudos.

Na questão da cor, as mulheres brancas, pardas e as pretas são, nesta ordem, as mais violentadas. Tal destaque é ratificado por Bozzo et al (2017) e Scott & De Oliveira (2018). Todavia, se utilizarmos a categoria “negras” (pretas e pardas), as mulheres negras são mais violentadas que as brancas. Na RMRJ, as mulheres pardas estão ligeiramente atrás das mulheres brancas, o que difere dos estudos de Silva et al (2013) e Duffrayer et al (2021), que identificaram mais pardas. Por outro lado, identificamos no cruzamento dos dados da RMRJ que mulheres brancas e pardas se alternam na liderança no tocante às violências física, moral, psicológica e patrimonial e que no âmbito das mulheres pretas, estas sofrem 1/3 da violência quando em relação às brancas e pardas, sendo que nas violências moral e sexual elas se aproximam das brancas e pardas – esta questão do cruzamento da cor e tipo de violência não é observada em estudos.

Quanto ao estado civil, solteiras, casadas ou que vivem junto e as separadas são as mais violentadas nesta ordem na RMRJ, o que difere dos estudos de Scott & De Oliveira (2018) e Deslandes, Gomes & Silva (2000), que dão ênfase à união estável ou casamento,



entretanto, os dados se aproxima de Lucena et al (2016) e Teófilo et al (2019) ao agregarmos a dimensão de ex companheiros ou atuais. Por outro lado, também identificamos que na RMRJ, as mulheres solteiras são mais violentadas física e sexualmente (neste último, alcançando 75,59%) – este aspecto não é evidenciado em estudos e é necessário considerar que, como a faixa etária que mais sofre violência sexual é a de 0 a 17 anos, pressupõe-se o estado civil “solteira”. No tocante à relação entre autor e vítima, no geral, o companheiro ou ex e o conhecido são os que mais agredem, o que é percebido nos estudos de Bozzo et al (2017), Silva et al (2013) e Duffrayer et al (2021) – este último, inclusive remete a algo encontrado na RMRJ a saber, em casos sexuais, a preponderância é a inexistência de vínculos ou conhecimento.

Para com a escolaridade, na RMRJ as mulheres com ensino médio completo, ensino fundamental incompleto, ensino fundamental completo, ensino superior completo e sem instrução são as mais violentadas nesta ordem, o que difere parcialmente dos estudos de Scott & De Oliveira (2018) e Bozzo et al (2017), cuja ênfase recai no ensino fundamental, mas ratifica os resultados de Duffrayer et al (2021), que também identificaram predominância do ensino médio completo. Todavia, identificamos que na RMRJ, o cruzamento dos dados nos informa que escolaridade tem implicações de que até o ensino médio, as mulheres mais sofrem violência física, moral e psicológica e que a partir do ensino médio completo, a violência física dá lugar à moral e psicológica – e não necessariamente à patrimonial, em uma possível lógica de que com melhores condições de vida, este tipo de violência se manifestaria. Por fim, mulheres sem instrução estão mais vulneráveis à violência sexual.

Quanto ao local da violência, a residência compõe 61,26% dos casos de violência contra a mulher, seguido da via pública (19,47%), o que vai ao encontro dos estudos de Duffrayer et al (2021, Lucena et al (2016) e Beccheri-Cortez & De Souza (2013). Além disso, identificamos que nos casos de violência sexual na RMRJ, a residência é o local em que mais acontece – fato que pode refutar a noção de que a violência sexual é cometida fora da residência. Há de ser considerado que a violência sexual alcança mais mulheres jovens, sobretudo de 0 a 11 anos e de 12 a 17 anos na RMRJ, logo, são violentadas em casa.

Quanto ao tipo da violência na RMRJ entre 2014-2019, a ordem encontra: física (34,80%), psicológica (31,93%), moral (24,70%), patrimonial (4,30%) e sexual (4,27%). Estes resultados diferem parcialmente dos estudos de Silva et al (2013), Duffrayer et al (2021), Bozzo et al (2017), Scott & De Oliveira (2018), Teófilo et al (2019) e Deslandes, Gomes & Silva (2000) apenas no tocante ao quantitativo, pois mesmo que os estudos ratifiquem a violência física como predominante seguida da psicológica (como na RMRJ), os valores são significativamente diferentes.

Por último, algo não encontrado nos estudos e que destacamos como relevante, está na faixa horária em que o crime ocorreu. No âmbito da RMRJ, a violência contra a mulher se distribui sem grande diferença no período da noite (33,92%), tarde (28,72%) e

manhã (23,03%), mas isso não significa que a violência se desenvolve do mesmo modo, pelo contrário. A violência física predomina levemente no período da noite (13,37%) e acontece na mesma proporção pela manhã e tarde. As violências moral, patrimonial e psicológica são próximas entre manhã, tarde e noite e pouco significativas na madrugada. O desvio está na violência sexual, a qual possui a distribuição mais regular nos quatro períodos, madrugada (0,98%), manhã (1,15%), tarde (1,09%) e noite (1,00%), ou seja, a violência sexual é aquela que atinge a mulher em qualquer horário do dia ou noite de forma indistinguível na RMRJ.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou realizar pesquisa de caráter analítico e descritivo quanto ao desenvolvimento da violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) no período de 2014 a 2019 a partir de oito variáveis que delimitam a vítima, o agressor e a violência. Construímos tabulação a fim de ponderar o movimento da violência tanto em contexto geral da RMRJ, bem como em termos dos municípios. Defendemos a ideia de que é preciso considerar as particularidades dos municípios, tendo em vista que determinados contextos exigem políticas públicas que se orientem neste processo específico.

Em linhas gerais, o movimento da violência na RMRJ é multifacetado e complexo, a depender de quais variáveis estejam em jogo. Todavia, alguns elementos típicos observados em levantamentos sobre o tema indicam uma oscilação comum. As violências física, psicológica e moral disputam espaço como as mais predominantes, em especial, a primeira. Nestas formas de violência, o agressor geralmente é conhecido, pois há relação de vínculo com a vítima, seja um atual ou ex companheiro, namorado ou em união estável. Ainda assim, evidenciamos a necessidade de olhar estratificado, pois, em casos sexuais, a preponderância é a inexistência de vínculos ou conhecimento.

Também encontramos um dado comum aos estudos: a violência acontece na residência em quase dois terços dos casos, entretanto, identificamos que nos casos de violência sexual, a residência também é o local predominante. Isso pode ser explicado pelo fato de que entre os 0 a 17 anos, a violência sexual é a que predomina e que quanto mais envelhece, a mulher sai da violência sexual para a física e psicológica e alcança a moral, patrimonial na maturidade. Mesmo assim, a violência sexual é aquela que atinge a mulher em qualquer horário do dia ou noite de forma indistinguível na RMRJ.

A violência atinge as mulheres de forma diferenciada. Até o ensino médio, as mulheres estão no centro da violência física, moral e psicológica e a partir do ensino médio completo, a violência moral e psicológica assume o lugar na centralidade. Neste aspecto são necessárias pesquisas que meçam a correlação entre mais estudos e percepção das violências moral e psicológica, tendo em vista que tanto a escolaridade e idade convergem

para estas violências, sobretudo em relação às mulheres brancas. Registramos o fato de que mulheres sem instrução estão mais vulneráveis à violência sexual.

Este trabalho difere, por conseguinte, de outros em determinados pontos. Encontramos as mulheres pardas ligeiramente atrás das mulheres brancas e o fato de que as mulheres pretas sofrem 1/3 da violência quando em relação às brancas e pardas, mas quando se destaca a violência moral e sexual elas se aproximam das brancas e pardas. Em outro prisma, as mulheres solteiras são mais violentadas física e sexualmente (em especial se considerarmos os dados sobre a faixa de 0 a 17 anos, no âmbito sexual). Por fim, ao contrário de outros estudos, encontramos as violências física, psicológica e moral na RMRJ quase próximas, ao contrário de estudos que evidenciam a violência física muito à frente.

Por fim, destacamos como abordagens futuras, a necessidade de se trabalhar dados estratificados no âmbito municipal, notadamente, que considerem as discrepâncias socioeconômicas e de desenvolvimento, uma vez que, por ora, alguns aspectos específicos aos municípios foram encontrados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos Humanos e não-violência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARRUDA DA SILVA, Priscila et al. (In)visibilidade das notificações de violência contra crianças e adolescentes registradas em um município do sul do Brasil. **Investigación y Educación en Enfermería**, v. 37, n. 2, e11, p. 1-10, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.17533/udea.iee.v37n2e11>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

BARWINSKI, Sandra Lia Leda Bazzo. **Poder, dominação e resistência: Lei Maria da Penha e a Justiça de Gênero**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BOZZO, Ana Clara Borborema et al. Violência doméstica contra a mulher: caracterização dos casos notificados em um município do interior paulista. **Revista Enfermagem UERJ**, v. 25, p. e11173, p. 1-5, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/reuerj.2017.11173>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

BRAVO, Renata. **Feminicídio: tipificação, poder e discurso**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Crimes contra a dignidade sexual: tópicos relevantes**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

CAMPOS, Carmen Hein de. **Criminologia Feminista: teoria feminista e crítica às criminologias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BECCHERI-CORTEZ, Mirian; DE SOUZA, Lidio. Mulheres de classe média, relações de gênero e violência conjugal: um estudo exploratório. **Revista Gerencia y Políticas de Salud**, v. 12, n. 24, p. 34-53, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-70272013000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-70272013000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

DUFFRAYER, Karoline Moreira et al. Perfil sociodemográfico de mulheres vítimas de violência no período de 2008 a 2017. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, p. 1-12, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.33448/rsd-v10i4.13823>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

ELUF, Luiza Nagib. **A paixão no banco dos réus: Casos passionais e feminicídio – de Pontes Visguelo a Mizael Bispo de Souza**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ESPÍNOLA, Caroline. **Dos direitos humanos das mulheres à efetividade da Lei Maria da Penha**. Curitiba: Appris, 2018.

FREITAS, Lúcia & PINHEIRO, Veralúcia. **Violência de gênero, linguagem e direito: Análise de Discurso crítica em processos na Lei Maria da Penha**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

GUIMARÃES, Maria de Nazaré Saavedra. **Direitos Humanos no Cotidiano Jurídico: a Violência contra a mulher – um estudo comparativo entre as legislações do Brasil e da Argentina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LIMA, Paulo Marco Ferreira. **Violência contra a mulher: o homicídio privilegiado e a violência doméstica**. São Paulo: Atlas, 2013.

LUCENA, Kerle Dayana Tavares de et al. Análise do ciclo da violência doméstica contra a mulher. **Journal of Human Growth and Development**, v. 26, n. 2, p. 139-146, 2016. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.7322/jhgd.119238>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

MENDES, Soraia da Rosa. **Processo Penal feminista**. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia Feminista: novos paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MONTENEGRO, Marília. **Lei Maria da Penha: uma análise criminológico-crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

MORAIS, Clarice Paiva. **Desigualdade de Gênero nos Tribunais Superiores no Brasil: Análise da neutralidade judicial sob a ótica da pergunta pela mulher**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

RODRIGUES, Marinete Aparecida Zacharias. **Mulheres, Violência e Justiça no Século XIX**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SCOTT, Juliano Beck; DE OLIVEIRA, Isabel Fernandes. Perfil de Homens Autores de Violência Contra a Mulher: Uma Análise Documental. **Revista de Psicologia da IMED**, v. 10, n. 2, p. 71-88, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.18256/2175-5027.2018.v10i2.2951>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

SEGATO, Rita. **Crítica à colonialidade em oito ensaios e uma antropologia por demanda**. Tradução de Danú Gontijo e Danielli Jatobá. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA, Maria Carmelita Maia e et al. Caracterização dos casos de violência física, psicológica, sexual e negligências notificados em Recife, Pernambuco, 2012. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 22, n. 3, p. 403-412, p. 403- 412, 2013. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742013000300005>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

DESLANDES, Suely; GOMES, Romeu; SILVA, Cosme Marcelo Furtado Passos da. Caracterização dos casos de violência doméstica contra a mulher atendidos em dois hospitais públicos do Rio de Janeiro. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, n. 1, p. 129-137, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csp/2000.v16n1/129-137>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

TEOFILO, Marcella Martins Alves et al. Violência contra mulheres em Niterói, Rio de Janeiro: informações do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (2010-2014). **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 27, n. 4, p. 437-447, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1414-462X201900040302X>>. Acesso em 12 de novembro de 2021

VERGÈS, Françoise. **Uma teoria feminista da violência**. São Paulo: Ubu Editora, 2021.

VILLA, Eugênia Nogueira do Rêgo Monteiro. **Circuito do Femicídio: o silêncio murado do assassinato de mulheres**. Rio de Janeiro: Lumen: Juris, 2020.

XAVIER, Rafael Ricardo. **Feminicídio: Análise jurídica e estudo em consonância com a Lei Maria da Penha**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen: Juris, 2019.

# CAPÍTULO 9

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Adriana Schueler**

**Vinicius Perrut dos Santos**

**Decio Tubbs**

### INTRODUÇÃO

O urbanismo nasceu da busca pelo saneamento, a partir dos impactos ambientais gerados pela Revolução Industrial em grandes cidades durante o século XIX. Hoje as cidades apresentam-se mais complexas do que outrora, articuladas política, econômica, social, cultural e ambientalmente. Seus problemas estavam relacionados especialmente à saúde pública pela emissão de poluentes pelas construções, além de problemas de mobilidade, moradia, infraestrutura sanitária, etc, mas atualmente a cidade, mesmo tendo avançado rumo à solução dessas questões, se depara com o uso inadequado do solo urbano, com altas taxas de adensamento populacional e com questões ambientais sérias, onde a forma de distribuição das águas potáveis representam um dos grandes problemas, principalmente onde não houve planejamento urbano ou este ocorreu de forma parcial. Reconhecidamente são importantes as conquistas obtidas pelas políticas públicas voltadas à segurança da qualidade da água

e da gestão hídrica nos últimos vinte anos, ainda que a diversidade de atores, instituições e de interesses múltiplos por vezes retardam o processo. No entanto, ainda existem áreas periféricas onde a falta do planejamento e da implementação das políticas públicas não permitiu melhorias no abastecimento de água (e no restante do saneamento básico) e na segurança da potabilidade da água, notadamente em comunidades periurbanas.

A ocupação humana rápida e intensamente nos espaços, a concentração de indústrias, serviços e riqueza sem distribuição equitativa de benefícios sociais e trouxe consigo inúmeros conflitos, incluindo os ambientais. O crescimento das cidades tem ocorrido com baixa cobertura de redes de infraestrutura, como sistemas de coleta e tratamento de esgoto. É comum nos estágios iniciais do crescimento urbano, quando a população da cidade ainda é pequena, o uso de fossas e sumidouros. Em estágios posteriores, é improvável que os gestores municipais invistam em sistemas de coleta e tratamento de esgoto, obrigando a população a descarregar seu esgoto nas redes de drenagem de águas pluviais sem qualquer tratamento (TUCCI, 2002). Atualmente, em cidades brasileiras, são atribuídos aspectos negativos às águas fluviais, em geral, quase sempre associados com poluição, doenças, odores, entre outros.

Os rios urbanos são considerados responsáveis por inundações, causando transtornos à população. O modelo brasileiro de urbanização tem contribuído para essa situação em vários aspectos. Tucci (1999) destaca dois principais processos geradores de enchentes, o primeiro relacionado ao aumento da urbanização com zoneamento municipal não planejado, alto índice de impermeabilização do solo e retificação dos canais de drenagem. A constante redução da infiltração do solo inviabiliza os sistemas de drenagem existentes e torna mais caras as redes futuras, de acordo com Giudice e Mendes (2013). Tucci (1999) mostra que à medida que aumenta-se a taxa de urbanização, ocorre um aumento das vazões máximas em até 7 vezes. O atual modelo de urbanização também contribui para inundações, já que favorece a urbanização e empurra os moradores para mais distante das antigas áreas centrais, principalmente quando localizadas perto dos rios, o que empobrece regiões rio acima, e faz com que o fluxo de água rio abaixo (nas áreas centrais) seja maior e mais concentrado. O segundo processo de geração de enchentes é o fenômeno natural, a ocupação maior dos leitos dos rios devido às chuvas extremas. As inundações são naturais, estando presentes no ciclo hidrológico, em regiões com ou sem ocupação humana (Giudice & Mendes, 2013). Ao lado disso o primeiro processo está relacionado com o segundo, já que quanto mais o solo torna-se impermeável, maior é o volume de água em direção ao rio, o que desloca a linha de inundação para mais perto das áreas ocupadas. Esses processos ocorrem no território porque as ocupações humanas não consideram os limites do meio ambiente em que operam e alteram seus processos hidrológicos naturais, fazendo surgir novos processos como inundações e contaminação.

Este estudo apresenta uma situação real pela qual passam cidades periurbanas, com pouca infraestrutura de saneamento. A falta de saneamento adequado faz que nos locais mais densamente ocupados, lixo, água pluvial contaminada e esgoto sanitário cheguem aos rios urbanos, diminuindo muito a qualidade das águas. O trabalho realizado apresenta o estado da qualidade da água do curso d'água Valão dos Bois, que atravessa a cidade de Seropédica, traçando um paralelo com o tipo de ocupação do solo.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Seropédica é um município com população estimada de 82.841 habitantes, em 2020 (IBGE, 2021), localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e inserido na região da bacia hidrográfica da Bacia do rio Guandu Trata-se de uma área periurbana com muito pouca infraestrutura sanitária. Há menos de 5% do esgoto coletado e tratado (ANA, 2006). A manutenção do curso d'água do Valão dos Bois e seus afluentes é de suma importância na gestão da água no município, e, ao lado disso, contribui com a poluição da Baía de Sepetiba, um ecossistema especial e socioeconômico do estado do Rio de Janeiro. A Figura 1 apresenta a localização desta cidade no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro.

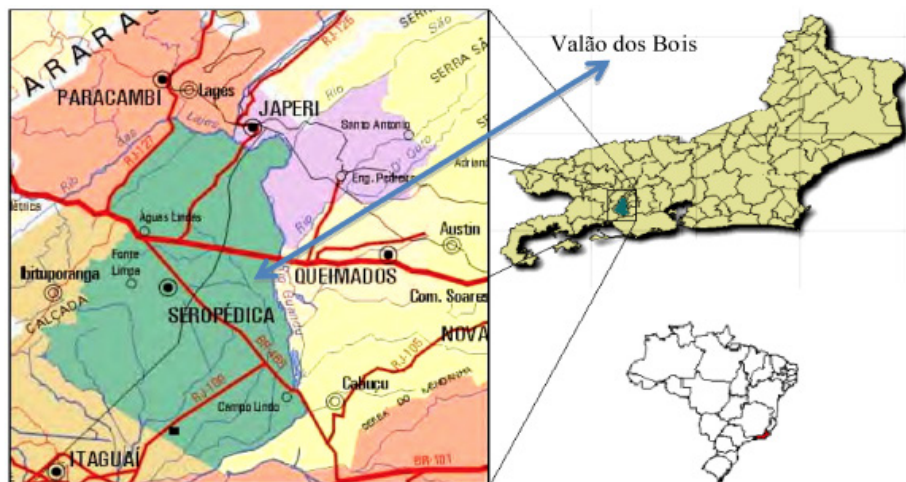


Figura 1- Localização de Seropédica no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Adaptado de SeropedicaRJ (2015)<sup>1</sup> e SeropedicaOnline (2015)<sup>2</sup>.

Este estudo foi realizado em três etapas sequenciais. A primeira foi a seleção, coleta, armazenamento e análise de amostras de água do curso d'água Valão dos Bois e seus afluentes, totalizando 26 pontos ao longo de seus 37 km. Os pontos de coleta de água foram distribuídos ao longo de todo o curso d'água. Esses dados visavam fazer um diagnóstico preliminar e parcial do diagnóstico preliminar e parcial da condição atual do rio visando um futuro enquadramento conforme as classes do Valão dos Bois estabelecidas pela Resolução CONAMA N°357 (CONAMA, 2005). Foram analisados os parâmetros da Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO), Demanda Química de Oxigênio (DQO), Sólidos Totais Dissolvidos (STD) e Oxigênio Dissolvido (OD), temperatura (medida no local) e fluxo (posteriormente calculado). O processo de simulação da autodepuração dos cursos d'água foi realizado utilizando o software (SANTOS, 2010).

Na segunda etapa recorreu-se a simulação computacional com posterior validação, das capacidades de autodepuração dos cursos d'água, utilizando os dados obtidos nas análises morfométricas para cada trecho analisado. Para isso utilizou-se o software AD'ÁGUA 2.0 com licença *freeware*.

Uma vez que os resultados das capacidades de autodepuração para a grande maioria dos trechos simulados foram insatisfatórios, procedeu-se à próxima etapa.

Na terceira etapa foram realizadas várias simulações em ambiente computacional. O objetivo foi de quantificar as vazões máximas e transporte de sedimentos observados nas contribuições das sub-bacias afluentes das sub-bacias hidrográficas de cada bairro em quatro cenários: o primeiro no estado de pré-desenvolvimento, o segundo no estado de

<sup>1</sup> Disponível em: <http://seropedicarj.com.br/>

<sup>2</sup> Disponível em: <http://seropedicaonline.com/>



desenvolvimento atual, o terceiro no estado de desenvolvimento previsto para o município. Por fim, o quarto simulou o estado de desenvolvimento atual com a implantação de uma solução estrutural de baixo impacto e baixo custo denominada trincheira de infiltração. A finalidade dessa intervenção seria a redução do escoamento superficial e do transporte dos sedimentos para os cursos d'água próximos. Esta etapa foi realizada no software PCSWMM5.

Os processos de aquisição de dados e modelagem dos cenários seguiram a sequência descrita abaixo com os respectivos dados de entrada:

Dados para diagnóstico do Valão dos Bois:

- DBO, DQO, OD, Sólidos Totais, Temperatura, Vazão (seção e velocidade do escoamento).

Dados para simulação do processo de autodepuração:

- Vazões, comprimento dos trechos, velocidades dos fluxos, DBO e OD.

Dados para simulação de cenários de urbanização:

- Dados morfométricos das sub-bacias hidrográficas, dados de precipitação, dados de uso do solo (taxa de impermeabilização, coeficiente de escoamento), modelo digital de elevação da bacia, dados de concentração de poluentes por evento, dados de capacidade de controle das trincheiras de infiltração.

Para a simulação de todos os cenários de urbanização foram utilizados os parâmetros da equação de chuvas IDF pelo Método de Chicago para uma chuva de 4 horas em períodos de retorno de 2, 5, 10, 25 e 50 anos para cada cenário.

## AMOSTRAGEM DE ÁGUA

A seleção dos pontos amostrais foi realizada com base nas recomendações do Guia Nacional de Coleta e Preservação de Amostras de Água e Solo, editado pela Agência Nacional de Águas (ANA, 2010).

Em primeiro lugar, foram selecionados pontos localizados nas saídas das sub-bacias do Valão dos Bois que recebem água escoada dos principais bairros de Seropédica. Os outros pontos foram selecionados no Valão dos Bois pouco antes da confluência com os afluentes vindos dos bairros. Assim, buscou-se identificar o estado dos canais que drenam cada bairro, bem como o estado da principal hidrovia, o Valão dos Bois, pouco antes do encontro com o canal que drena os bairros. O terceiro grupo de pontos foi coletado após a zona de mistura entre as águas afluentes e o canal principal, a fim de quantificar o impacto das águas drenadas dos bairros do Valão dos Bois. Na Figura 2 é apresentado o mapa da bacia do rio Valão dos Bois e seus afluentes com a amostragem de água.

Sabe-se que a velocidade do fluxo de água em um canal varia transversalmente para a direção do fluxo, bem como para a profundidade. A fim de medir com precisão a

velocidade, deve-se dividir a seção do canal a distâncias iguais e medir a velocidade do fluxo em cada seção em uma profundidade definida pelo fabricante do dispositivo.

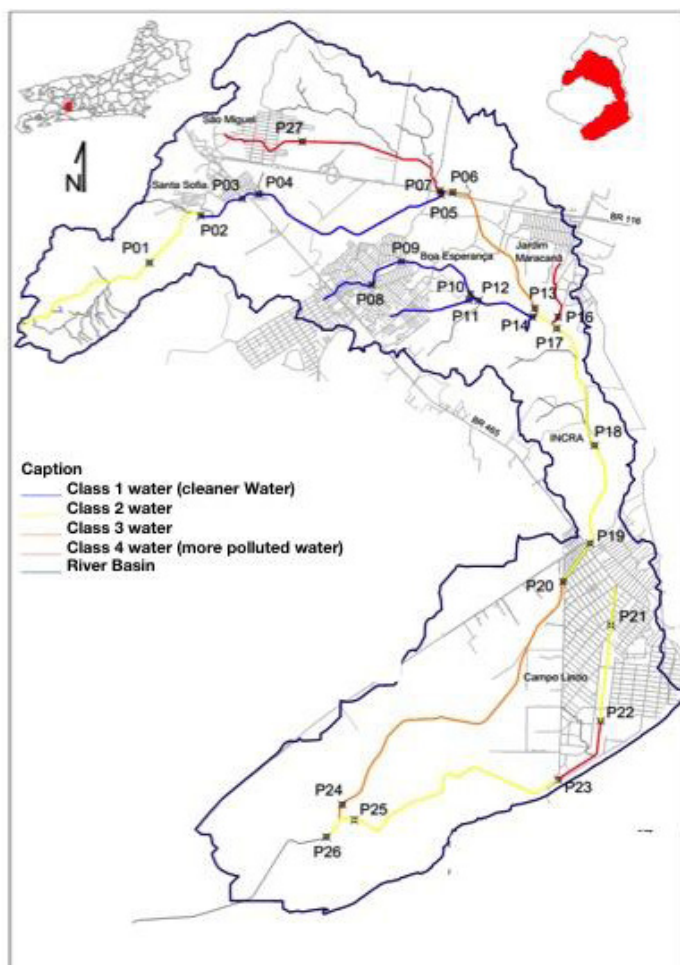


Figura 2: Esquema de localização dos pontos recolhidos no curso d'água valão dos Bois em Seropédica.

Fonte: Adaptado de Santos (2016).

Vários fatores influenciam as características relacionadas à qualidade da água superficial. As seções classe 4 têm os maiores índices DBO e TS e os índices de OD mais baixos. Esses valores se devem à alta concentração de matéria orgânica nas águas. Segundo Righetto, Moeira e Sales (2009), a qualidade da água de escoamento está diretamente ligada às características do uso e ocupação do solo, que varia de cidade para cidade.

## CENÁRIOS

Modelagem e análise de cenários de expansão urbana e suas mudanças no regime hidrológico da bacia hidrográfica foram realizadas no software Profissional PCSWMM5 2016 2D.O software combina ferramentas GIS com os modelos do Gerenciamento de Águas de tempestades Modelo SWMM55.

Os dados necessários para a modelagem inicial do processo de urbanização são relacionados com os cenários a serem simulados.

Para o Cenário 1, o status de ocupação atual das sub-bacias estudadas foi simulado e novos dados foram inseridos no modelo como:

- arquivo vetorial com informações do uso e ocupação do solo;
- dados de produção de sedimentos em áreas urbanas.

Foi simulado associando os coeficientes com a área de sub-bacia, junto com as características do solo anteriormente associadas e a característica concentrações de poluentes. Este arquivo foi adicionado com informações sobre uso e ocupação do solo, de modo que cada bloco residencial recebeu um índice de impermeabilização, de acordo com a inspeção visual da imagem aérea, bem como as áreas de ruas, pastagens, comércio e floresta.

Os parâmetros simulados foram Sólidos Suspensos, e os metais chumbo e zinco, característica dos sedimentos geralmente produzidos em áreas urbanas. Os índices de concentração de poluentes foram inseridos e associados ao respectivo uso da terra. Foi adotado que apenas as áreas de trânsito e residenciais produzem e mobilizam tais poluentes.

No Cenário 2, foram utilizadas as projeções populacionais adotadas pela concessionária CEDAE no contexto de seu projeto de esgoto para o município de Seropédica e do Plano da bacia do Guandu, que prevê uma população média aumentando 3 vezes a cada 10 anos. Com esta estimativa, as áreas impermeáveis foram duplicadas, a fim de simular um aumento na ocupação do solo e mudança de uso, assim, os índices impermeabilizantes de áreas como pastagem e floresta também foram alterados de 0% para 20%. Esta mudança visou retratar o padrão de urbanização atual do município, que às vezes desconsidera a preservação de suas áreas verdes na busca do desenvolvimento econômico.

O Cenário 3, voltou-se para o estado de ocupação atual, a fim de simular uma solução para reduzir o escoamento e, ao mesmo tempo, promover uma redução das taxas de transporte dos sedimentos e também dos poluentes para cursos d'água. A simulação da instalação de trincheiras de infiltração, caracterizadas como controle de enchentes e/ou métodos de controle de poluição ou ainda métodos estruturais de controle de fluxo, foi usada por ser uma solução fácil de executar e apresentar alta capacidade de remoção de

sedimentos.

A Figura 3 apresenta o percentual de impermeabilização que Seropédica apresenta segundo os Cenários 1 (ocupação atual), 2 (ocupação futura) e 3 (ocupação futura com trincheiras de infiltração).



Figura 3: Mapa com o percentual de áreas impermeáveis com os cenários atual (1) e futuro (2).

Fonte: SANTOS, 2016.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir das análises feitas, observou-se altos níveis de carga orgânica, aumento de 500% da DBO, menor concentração de OD, ambas nas áreas mais urbanizadas e o crescimento das áreas mais impermeabilizadas (figura 2). Entre os pontos P27 e P07 as alterações observadas possivelmente estariam associadas às descargas de efluentes industriais. Por outro lado, o aumento excessivo da DBO e a redução da concentração de OD nos pontos P08 e P10 estariam associados à drenagem das áreas mais urbanizadas e, portanto, com mais aporte de carga orgânica. A melhoria na qualidade da água nos trechos entre os pontos P18 e P19 e P21 e P22 resultam da redução das cargas orgânicas devido à menor concentração urbana. De outra forma, no trecho entre P22 e P23, há um aumento de despejos dos efluentes domésticos. Entre os pontos P20 e P24 ocorre uma sensível melhora da qualidade da água devido a diluição das cargas orgânicas, provocada pelo descarte das águas provenientes da mineração de areia, desta forma um impacto ambiental atua positivamente para reduzir um outro processo de degradação ambiental.

A maioria dos trechos analisados do curso d'água, apresentam níveis muito baixos de qualidade da água, especialmente em áreas urbanas, sendo que ao distanciar-se dessas áreas, a qualidade da água tem uma tendência de melhoria.

Como o município não possui sistema de tratamento de esgoto, a rede de drenagem de águas pluviais recebe os efluentes que são descartados nos rios. Essa prática eventualmente fará com que o sistema de drenagem de águas pluviais funcione de uma maneira para a qual não foi projetado. O volume de água não é tratado, e em vez disso, despeja-se no rio cerca de 3000 kg DBO por dia.

Nos mapas, as seções em vermelho têm maior taxa de DBO e Sólidos Totais e níveis mais baixos de Oxigênio Dissolvido, devido à alta concentração de matéria orgânica na água. Há uma alta concentração de carga orgânica perto das áreas ocupadas. Os pequenos incrementos na taxa de impermeabilização, fazem subir muito o escoamento superficial. O uso de trincheiras de infiltração em 0,2% da área impermeável foram suficientes para reduzir as taxas de picos de fluxo entre 8,5% e 206%.

Para áreas menos urbanizadas basta manter os canais. Como apenas 6 km<sup>2</sup> dos 114 km<sup>2</sup> são áreas impermeáveis, para as áreas menos urbanizadas, manter o curso d'água é suficiente para estabelecer seus índices de qualidade. Para áreas mais construídas, a adoção do controle na fonte parece a ação mais eficaz.

É importante para o estabelecimento de diretrizes para o uso e ocupação do solo, a expansão de áreas permeáveis visando redução do escoamento superficial, bem como a definição de taxas máximas de impermeabilização do solo e drenagem de esgoto no início da bacia, a fim de estender a recuperação e a água limpa.

Nos últimos anos a preocupação do brasileiro com o meio ambiente cresceu significativamente. Em 1992, 47% das pessoas no Brasil não sabiam mencionar um problema ambiental em sua cidade/bairro, no entanto, em 2012 essa avaliação foi de 11%. Em geral, sabem mais sobre meio ambiente gerenciando (ANA, 2006). A maior compreensão dos processos ambientais pela população nos leva a acreditar que houve também um aumento significativo no número de pessoas afetadas por processos decorrentes de impactos ambientais.

O aspecto socioambiental de maior destaque na bacia hidrográfica estudada, sem dúvida, é o despejo de esgoto doméstico originado nas principais áreas urbanas. Em segundo lugar, mas não menos importante, é a degradação do solo em uma área de 50 km<sup>2</sup> devido à extração de areia, atividade de grande importância para a economia do município e para o fornecimento mercado da construção do Rio de Janeiro. Durante períodos de inundação, várias explorações de areia em cavas são inundadas e contaminadas pelo rio, quando os frágeis diques que os protegem são rompidos. A população vulnerável a enchentes é grande (ANA, 2006).

## CONCLUSÕES

Seropédica, como muitos municípios periurbanos no Brasil, apesar de ter uma grande área permeável, esta é predominantemente ocupada por pastagens, quando comparada a área urbanizada de baixa permeabilidade (cerca de 5%), contudo, essa taxa de ocupação urbana impacta fortemente o rio Valão dos Bois, seu principal curso d'água. Aumenta a deterioração dos índices de carga orgânica, promovendo a elevação da suscetibilidade às inundações, aumento dos picos de inundação, destruição de bens públicos, como pontes, interrupção do asfalto e assoreamento da rede de drenagem.

Na legislação que regulamenta a ocupação do território do município, não há exigência para a taxa de impermeabilização do solo ou práticas eficazes de controle de escoamentos e drenagem nos canais, ou controle da poluição difusa, evidenciando uma ideologia que pensa as ações no território de forma setorial e compartimentalizada.

O processo iminente de transformação do território pode contribuir para um movimento de construção de diretrizes de ocupação de terras, barato e eficiente que inclui ações para melhorar a qualidade de vida no município.

A definição de taxas máximas de impermeabilização do solo e a exigência de controle de escoamento equivalente a uma trincheira de infiltração localizada na fonte de escoamento são ferramentas possíveis e acessíveis no município, uma vez que sua área permeável ainda é enorme. Essas ferramentas, ao mesmo tempo em que promovem a melhoria da qualidade da água do Valão dos Bois, mostram à população que a melhora da qualidade do meio ambiente como um todo pode ser realizada a partir de ações individuais. Especialmente quando a população precisa se organizar para participar de decisões que afetarão a cidade como um todo. O preço de um desenvolvimento que historicamente não beneficiou a todos é a perda de espaços, paisagens e usos para todos.

## REFERÊNCIAS

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (2006). Plano Estratégico de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim-Relatório do Diagnóstico-Final. GDU-30-0003 RE Revisão 1/1. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos. Brasília. Disponível em: <http://www.comiteguandu.org.br/downloads/ARTIGOS%20E%20OUTROS/Apresentacao-PERH-Guandu-05-2017.pdf>. Acesso em: incluir data.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (2010). Atlas Brasil: Abastecimento urbano de água: Resultados por estado. Brasília. 72 p. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Home.aspx>. Acesso em: incluir data.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (2005). Resolução nº 357 de 2005. Data da legislação: 17/03/2005, Publicação DOU em 18/03/2005, p. 58-63. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 10 fev. 2022.

GIUDICE, S.L. e MENDES, J.A.R. (2013) Ações antrópicas e seus impactos nos cursos de água. In: Telles, D.A., Coord. Ciclo ambiental da água: Da chuva à gestão, Blucher. São Paulo, 501 p.

RIGHETTO, A.M., MOREIRA, L.F.F. and SALES, T.E.A. (2009) Manejo de Águas Pluviais Urbanas. In: Righetto, A.M., Coord. Manejo de Águas Pluviais Urbanas, ABES, Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/historico-de-programas/prosab/prosab5\\_tema\\_4.pdf](https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/historico-de-programas/prosab/prosab5_tema_4.pdf). Acesso em: 10 fev. 2022.

SANTOS, Perrut. V. Avaliação dos impactos sócio ambientais na bacia hidrográfica do Valão dos Bois em Seropédica-RJ. 2016. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, UFRRJ. Seropédica.

SOUZA, M.L. (2011) ABC dos desenvolvimento urbano. 6ª ed., Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2011.

TUCCI, C.E.M. (2002) Gerenciamento da drenagem urbana. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, 7, 5-27. Disponível em: <https://doi.org/10.21168/rbrh.v7n1.p5-27>. Acesso em: 10 fev. 2022..

TUCCI, C.E.M. (1999) Água no meio urbano. In: Rebouças, A.C., et al. , Org., Águas doces no Brasil: Capital ecológico, uso e conservação, Escrituras, São Paulo.

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Rita de Cássia Santos de Souza**

**Robson Dias da Silva**

**Ana Paula Dias Turetta**

### INTRODUÇÃO

O município de Angra dos Reis, localizado no litoral sul do Estado do Rio de Janeiro, tem se prestado peculiarmente a estudos urbanos, em razão dos intensos conflitos socioambientais advindos de uma urbanização exponencial derivada da implantação de grandes empreendimentos de cunho estratégico nacional (Guanziroli, 1983; Souza, 2003; Abreu, 2005; Pereira, 2012; Pereira; Amaral, 2013; Fontanelli, 2018). Dentre os principais empreendimentos estratégicos, a Rodovia BR-101 (Rio-Santos) apresenta-se como um divisor de águas na produção do espaço regional, remodelando toda a economia, a paisagem e as relações sociais (Guanziroli, 1983; Feitosa e Silva, 2015).

A rodovia BR-101 foi concebida no âmbito de um grande projeto nacional que aspirava, além de conectar os dois principais polos econômicos do país (Rio de Janeiro e São Paulo), transformar a região numa espécie de “Côte d’Azur brasileira” destinada ao turismo de alta classe, ignorando (e marginalizando)

as atividades tradicionais das populações locais. A partir de sua implantação, iniciou-se a investida do capital turístico-imobiliário em toda a região, originando um profundo processo de transformação socioespacial, marcado pela segregação e desterritorialização. Algumas das consequências deste projeto foram o aumento da concentração fundiária, a regressão da pesca e da agricultura e a expansão ostensiva do setor turístico e imobiliário.

A região do Bracuí, área objeto do presente trabalho, destaca-se tanto pela intensidade e historicidade dos conflitos por terra, que perduram há mais de um século, quanto por abarcar um dos maiores, senão o maior empreendimento turístico imobiliário de Angra dos Reis – e um dos mais antigos. Em função de seus atributos naturais, que possibilitam a ocupação urbana, a região vem sofrendo uma enorme pressão com grilagem de terra, invasões, construções sobre áreas de preservação, parcelamento clandestino e aterro sobre o manguezal. Outrossim, abarca importantíssimos territórios tradicionais, como a Aldeia Guarani Sapukai e o Quilombo Santa Rita do Bracuí.

Este artigo objetiva analisar a influência do capital turístico-imobiliário na produção do espaço em Angra dos Reis, a partir da construção da Rodovia BR-101 (Rio-Santos), tomando como exemplo a região do Bracuí,



palco de intensos conflitos por terra no litoral Sul Fluminense. O trabalho organiza-se em quatro partes. Primeiramente, são contextualizadas as transformações econômicas e socioespaciais ocorridas em Angra dos Reis, a partir da abertura da Rodovia Rio-Santos e a consequente entrada do capital turístico-imobiliário na região. Em seguida, descrevem-se os mecanismos que possibilitaram o estabelecimento da indústria turística na região, com ênfase no Projeto TURIS, o qual objetivava consolidar a região como um importante polo turístico nacional. Posteriormente são problematizados os conflitos fundiários e o processo de desterritorialização da população camponesa<sup>1</sup> no Bracuí, potencializados pelo caráter altamente especulativo da nova lógica socioeconômica instaurada. Por fim, discutem-se as consequências desse processo na vida da população, sobretudo no aspecto fundiário.

## REVISÃO DE LITERATURA

Com a crescente globalização da economia surgiram novas dinâmicas territoriais extremamente complexas, capazes de refletir o impulso crescente do capitalismo em romper barreiras espaciais, mediante a produção de um espaço adaptado (Harvey, 2003 apud. Gorestein, 2015, p. 13). Assim, o espaço geográfico adquire novos contornos e importância, atrelada aos interesses dos grupos hegemônicos e gerando dinâmicas sistematicamente desiguais. Segundo Santos (2000, p. 79), “aos atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros”. Observa-se uma clara tendência de exclusão social, provocada pelo aumento do poder do capital privado, atuando livremente em escala global, atrelado à desconstrução do Estado de bem-estar social e a ascensão do neoliberalismo nos Estados em desenvolvimento.

Dentre as principais tendências econômicas latino-americanas, Gorestein (2015) menciona a existência de “setores intensivos em recursos naturais, localizados próximos às fontes de matérias primas, nos quais identificam-se forças socioeconômicas que resultam das novas dinâmicas (globalizadas), as quais regulam o acesso aos recursos e aos mercados” (Gorestein, op. cit., p. 15). A autora aponta que tais setores expressam as lógicas globais de acumulação, que determinam o acesso aos recursos e mercados, numa “internacionalização generalizada da propriedade patrimonial” (Gorestein op. cit., p. 15), representada pelas empresas transnacionais (motores dessa configuração produtiva).

Durante as décadas de 1960 e 1970, no auge do processo de industrialização das nações subdesenvolvidas, as políticas de desenvolvimento tinham um grande enfoque regional. Não eram incomuns as intervenções estatais através de estratégias de crescimento regional, com o objetivo de alavancar a economia de regiões ditas mais “atrasadas” (Gorestein, 2015). Nesse período, o fenômeno urbano-industrial ganhava força, como

---

<sup>1</sup> Para tratarmos especificamente sobre os conflitos fundiários no Bracuí, assumiremos a existência histórica de um protocampesinato negro em Angra dos Reis, conforme abordado no trabalho de Marques (2011). Trata-se de um campesinato formado a partir da crise do escravismo, cuja análise envolve as relações de trabalho estabelecidas com o fim do cativo e as estratégias dos libertos e de seus descendentes para se manterem na terra.

sinônimo de progresso e crescimento econômico, enquanto o rural era tido como atrasado, tendendo sempre à marginalidade. Cresciam as áreas urbanas e a modernização chegava também ao campo, com o objetivo de aumentar a produção de alimento e matérias primas para nutrir cidade e indústria que se expandiam cada vez mais.

Sob essa ótica, a atividade turística ganhou força no contexto da América Latina e, em particular no Brasil, como uma alternativa ao turismo já saturado dos países europeus e, ao mesmo tempo, como uma forma de promover o desenvolvimento de regiões atrasadas e setores economicamente fracos, seguindo a lógica perrouxiana<sup>2</sup> da criação de polos de crescimento, ou polos regionais (Guanziroli, 1983, p. 235). No litoral sul fluminense, essa industrialização ocorreu nos anos 1950 e 1960, concentrando-se principalmente nos municípios de Angra dos Reis e Mangaratiba (a esta época, Paraty já estava em vias de tombamento histórico e, portanto, permaneceu em grande parte “congelada”) (Silva, 2016). Ao fazer uma avaliação das mudanças ocorridas no município, Souza (2003) e Pereira (2012) destacam que Angra dos Reis foi palco de diversos cenários na reestruturação de seu espaço em diferentes momentos da história, participando de todos os ciclos econômicos do Brasil, desde o período colonial até a atualidade.

Em função de suas características geográficas, o território de Angra não é totalmente favorável à expansão urbana, uma vez que a proximidade com a Serra do Mar forma uma costa altamente recortada com pequenas áreas de baixada, onde geralmente se distribuem os núcleos populacionais. Contudo, devido a estas características, o município assume importância estratégica em âmbito nacional, primeiramente pela instalação do Estaleiro Verolme, na Baía de Jacuecanga, no final da década de 1950 (Souza, 2003). Durante a década de 1970 teve início a construção do TEBIG – Terminal Marítimo Almirante Maximiano da Fonseca, da Usina Nuclear 1 e da Rodovia BR-101. Todos esses empreendimentos foram acompanhados não apenas por um intenso processo de expansão urbana, como por intensos conflitos fundiários.

No campo da Ecologia Política, a justiça ambiental decorre das lutas dos movimentos sociais pelo direito aos territórios e aos recursos necessários à sua sobrevivência e dignidade humana, contra a repartição desigual dos ônus decorrentes do atual modelo de desenvolvimento (Alier, 2007). Como conceito-chave está a noção de conflitos ecológicos distributivos, segundo a qual a apropriação extensiva dos recursos naturais por conta do modelo econômico expansionista beneficia apenas uma parcela da população, concentrando-se o poder nas mãos de grupos hegemônicos.

As forças globais condicionam a construção do campo de conflitos (ABREU, 2005, p. 92). Ao analisar o processo de urbanização provocado e moldado pelo capital turístico imobiliário, o autor aponta uma atuação política favorável ao capital turístico imobiliário

---

2 O conceito de polos de crescimento (ou desenvolvimento), criado pelo economista francês François Perroux (1967), preconiza que o crescimento econômico é polarizado, sendo as atividades econômicas concentradas em alguns pontos do espaço, constituindo polos de desenvolvimento.

embutida no planejamento adotado pelo município, o qual se molda continuamente conforme a disponibilidade dos recursos naturais, as conjunturas do mercado e os processos da economia global” (Abreu op. cit., p. 111). Como característica marcante deste tipo de urbanização, Abreu (op. cit.) indica a apreensão da natureza como mercadoria, recriada e moldada para atender a um tipo de consumidor que requer conforto e infraestrutura. A este tipo de apropriação do solo, Pereira e Amaral (2013) deram o nome de *gated communities*, que trata de espaços compostos em sua essência por muros, entradas e saídas (para morador e visitantes apenas com identificação) e sistemas sofisticados de segurança. Sobre os reflexos desse processo no espaço angréense, Abreu (2005) sinaliza:

(...) esse modelo de urbanização ainda está em curso, reproduzindo os mesmos desequilíbrios e eternizando os conflitos sociais e ambientais a ele imputados, através de um lado, da manutenção do acesso aos benefícios dessa urbanização restrito aos mesmos setores e, de outro, da exclusão dos setores populares constituídos pelas populações tradicionais (...) e pela crescente massa de imigrantes de baixa renda (Abreu op. cit., p. 109).

Diversos autores reforçam o potencial das redes de transporte para solidarizar ou excluir, promover a ordem e a desordem, constituindo uma forma particular de organização, de integração, de desintegração e de exclusão espacial (Offner, 2000; Santos, 2000; Silveira, 2003). Para Pereira (2012), a reordenação físico-espacial provocada pela abertura da Rodovia BR-101 provocou não apenas uma separação entre antigos moradores e recém-chegados, como também a distinção entre oportunidades de trabalho, comércio, educação, lazer e infraestrutura.

[...] a década de 1970 em Angra dos Reis inaugura não só a construção de barreiras físicas estabelecidas para manter a distância entre grupos, mas soma-se a isto, a divisão social e simbólica (Roitman, 2006). Precisamente, me refiro ao início das divisões ou demarcações, que para além da estrutura física do lugar, acentuam-se em função da identidade que cada grupo carrega em termos de conhecimento e atitudes (Cohen, 2010) (Pereira, 2012, p. 27).

Para Silva (2016), os conflitos por terra no litoral sul fluminense são resultantes da ação de múltiplas empresas turísticas e do despejo das populações locais de suas moradias e de suas atividades. Cerca de 40% dos conflitos por terra ocorridos no Estado entre 1946 a 1988 concentraram-se em Angra dos Reis e Paraty (Feitosa; Silva, 2015). Dentre estes, os principais ocorreram no II Distrito municipal – o Distrito de Cunhambebe, local preferido pelas companhias imobiliárias. As planícies de maior interesse por esses grupos eram Frade e Bracuí, uma vez que a Japuiba já se encontrava em acelerado processo de urbanização. Pereira (2012) denuncia o processo de apropriação dos recursos naturais pelos condomínios implantados na região.

Eles iniciavam uma construção qualquer, sem procurar saber quem era o dono daquela terra, ou seja, sem permissão, mesmo cientes de que aquele local pertencia a alguém. Assim, quando o morador local, dono da terra, se deparava com certa movimentação no local, ele procurava o responsável da

obra e apresentava o documento de posse. O empresário se desculpava, e dizia não ter a menor noção de que naquela área existia um proprietário. A partir daí o empresário oferecia um valor irrisório pela terra, e o morador local, posseiro, comumente aceitava a oferta. Do ponto de vista dos moradores nascidos ali, aquelas terras não tinham tanto valor (Pereira, 2012, p. 31).

## METODOLOGIA

### Área de Estudo

O município de Angra dos Reis, localizado no Litoral Sul do Estado do Rio de Janeiro, região hidrográfica da Baía da Ilha Grande, detém as maiores extensões de remanescentes de Floresta Pluvial Tropical Atlântica do Estado, incluídas entre as maiores do país. Isto faz com que toda a região esteja entre as principais áreas brasileiras apontadas como centro de diversidade biológica e endemismo, um verdadeiro hotspot<sup>3</sup> de biodiversidade. Além da riqueza ambiental e paisagística, a Baía da Ilha Grande é notoriamente conhecida por seus atributos culturais, fruto da miscigenação de indígenas, quilombolas e colonizadores, que resultou em diversas populações tradicionais remanescentes, que ainda preservam seus modos de vida tradicionais. De fato, a região tem importância crucial como Corredor da Biodiversidade da Serra do Mar, Refúgio Pleistocênico, Núcleo Histórico e Patrimônio Cultural da Humanidade (Callado et al. 2009).

Em função de suas características geomorfológicas, o território do município não é totalmente favorável à expansão urbana, uma vez que a proximidade com a Serra do Mar forma uma costa altamente recortada com pequenas áreas de baixada, onde distribuem-se os núcleos populacionais. As planícies encontram-se, portanto, comprimidas entre a serra e o mar e a instabilidade dos taludes e encostas propicia a ocorrência de movimentos de massa. Apesar disso, desde a segunda metade do século XX, Angra dos Reis sediou uma série de grandes empreendimentos que ocasionaram severas transformações em seu território (Souza, 2003). A construção da Rodovia Governador Mário Covas (BR-101) durante a década de 1970 funcionou como um verdadeiro vetor de crescimento, conectando os primeiros núcleos populacionais (Jacuecanga, Centro e Mambucaba), criando também novas manchas urbanas.

A região do Bracuí (Figura 1) localiza-se na baía da Ribeira, segundo distrito de Angra dos Reis (Cunhambebe), a aproximadamente 30 km do Centro da cidade. Essa região tem historicamente sofrido forte pressão com grilagem de terra, invasões, construções sobre áreas de preservação, parcelamento clandestino e aterro sobre manguezal, possivelmente em função de seus atributos naturais que possibilitam a expansão da área urbana. O comércio ilegal de lotes é um dos maiores da cidade, gerando um passivo de infraestrutura

<sup>3</sup> *Hotspot* é um termo utilizado em ecologia que define uma área com grande concentração de espécies endêmicas (que só existem naquela região) e com grande diversidade.

urbana e equipamentos sociais cada vez mais difícil de solucionar (PMAR, 2016). O parcelamento irregular de terra acaba por descaracterizar e impactar a área do vale do Rio Bracuí, o principal rio da região, alterando seu curso e impactando toda a biodiversidade existente.



Figura 1 – Localização do Bracuí (seta vermelha) em relação ao Centro de Angra dos Reis (seta amarela).

Fonte: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis (2016).

Originalmente, a região era composta por duas fazendas, a saber: Fazenda Santa Rita do Bracuí, e a Fazenda Bracuí. A Fazenda Santa Rita do Bracuí – a maior – foi propriedade do Comendador José de Souza Breves. Em seu testamento, aberto em 1879, nove anos antes da abolição da escravidão, o comendador fez uma doação formal de toda a sua propriedade para os que ali residiam. De acordo com Marques (2011), a doação em testamento das terras da fazenda indica uma possível conquista dos escravizados antes da libertação, através do acesso a roças próprias, configurando o chamado protocampesinato negro. Este, por sua vez, constituía o que podia ser entendido como “brecha camponesa”, que designava as “atividades econômicas que, nas colônias escravistas, escapavam ao sistema de plantation entendido em sentido estrito” (Cardoso, 2004, p. 54), com as seguintes características

- 1) Acesso estável à terra, seja em forma de propriedade, seja mediante algum tipo de usufruto; 2) trabalho predominantemente familiar – o que não exclui, em certos casos e circunstâncias, o recurso a uma força de trabalho adicional, externa ao núcleo familiar; 3) economia fundamentalmente de auto-subsistência, sem excluir por isto a vinculação (eventual ou permanente) ao mercado; 4) certo grau de autonomia na gestão das atividades agrícolas, ou seja, nas decisões sobre o que plantar e quando, de que maneira, sobre a disposição dos excedentes eventuais, etc (Cardoso, *op. cit.*, p. 56).

Existem divergências sobre a real função da brecha camponesa e, até mesmo, a utilidade do conceito (Gorender, 1991; Cardoso, 2004). Alguns autores reconhecem que a mesma cumpria dois objetivos bem específicos: minimização dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho (mais alimento produzido para alimentar um maior número de escravizados) e alívio das pressões resultantes da escravidão (redução dos conflitos e fixação do escravo na terra, evitando fugas). Outros autores defendem a existência da brecha como uma conquista resultante das lutas dos escravizados para aumentarem seus recursos e isto implicaria em disputas com seus senhores (Slenes, 1999). Entretanto, Marques (2011, p. 95) chama a atenção para a necessidade de se analisar a dinâmica interna das comunidades escravas diante da conjuntura social. No caso de Angra dos Reis, a autora sinaliza que a existência da brecha camponesa não se configuraria como um mecanismo de controle senhorial, mas decorre do aumento dos espaços de autonomia conquistado pelos escravizados e do próprio declínio do escravismo.

Os escravos que permaneceram foram construindo sólidos laços de parentesco através dos casamentos. Este processo de enraizamento está intimamente ligado ao fim do afluxo de africanos: a relação entre homens e mulheres normalizava-se para as gerações nascidas no cativeiro, o que permitiu a cristalização da comunidade escrava e a ampliação do acesso à família para os já estabelecidos nas fazendas (Mattos; Rios, 2005). Tal situação dificultava a decisão dos senhores sobre possíveis vendas de cativos para outras regiões, pois a legislação protegia cada vez mais as relações familiares constituídas (Marques, 2011, p. 101).

## Pesquisa bibliográfica

Além de outras fontes bibliográficas relacionadas ao impacto do turismo e do capital imobiliário na produção do espaço do município, utilizamos como principal referência o trabalho de Guanziroli (1983), intitulado “Contribuição à reflexão sobre o processo de produção de um espaço regional – o caso de Angra dos Reis”. O autor analisa a produção do espaço regional, tomando como eixo condutor a construção da rodovia Rio-Santos para a inauguração de uma nova lógica econômica no município, representada pela atividade turística. Além disso, teve como caso de estudo os conflitos fundiários no Bracuí, intensificados pela implantação do empreendimento turístico-imobiliário da Companhia Porto de Bracuhy. Outro documento que conseguimos ter acesso direto, datado da época e disponível na internet, foi o “Relatório Sucinto sobre a Implantação do Projeto Turis-Angra”, elaborado pela EMBRATUR em 1973, contendo memórias de reunião entre o governo federal e municipal de Angra dos Reis, representado pelo Prefeito Almirante Jair Toscano de Brito.

Adicionalmente, para ilustrar o quadro de expansão urbana no município, utilizaremos dados sobre a ocorrência de parcelamentos clandestinos, disponibilizados pela Fiscalização de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, ao longo de 20

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### A construção da rodovia BR-101 e a nova lógica econômica regional

Os argumentos para a construção da Rodovia Rio-Santos datam da década de 1960. Dentre os favoráveis à sua implantação, tem-se que a região dispunha de uma grande “vocalização” turística, baseada em suas condições naturais de excepcional beleza e seus “invulgares” recursos históricos, além de situar-se no triângulo turístico formado pelas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (Guanziroli, 1983, p. 74). Já no início dos anos 60 havia reportagens que ressaltavam tanto seus aspectos culturais e históricos quanto os paisagísticos (Carvalho, 2010). Aos poucos, Ilha Grande foi ganhando destaque como destino turístico, principalmente em decorrência do fim da Colônia Penal Cândido Mendes, conhecida como o Presídio da Ilha Grande.

Os objetivos que levaram o governo federal a investir na construção da estrada eram, além do incentivo à indústria turística, a interligação das cidades litorâneas situadas no eixo Rio-São Paulo e a implantação de vias de comunicação para as indústrias já existentes ou projetadas para a região. A defesa da construção da estrada baseava-se em argumentos colonialistas, que alegavam a necessidade de transformar a estrutura agrária (dita “primitiva, geradora de muitas tensões”) e atender o crescimento da população urbana em relação à produção de alimentos, eliminando ainda o caráter artesanal da indústria pesqueira (Guanziroli, 1983; Pereira; Amaral, 2013; Fontanelli, 2018).

O discurso de que a Rio-Santos estaria favorecendo uma região praticamente desabitada também está presente nas publicações oficiais do Ministério dos Transportes. Na Biblioteca Nacional, é possível ter acesso a uma publicação, elaborada com base na conferência de Mário Andreazza em 1973 na Escola Superior de Guerra, que caracteriza a Rio-Santos como “rodovia com aspectos pioneiros de colonização” (Fontanelli, 2018, p. 719).

Segundo a avaliação da empresa responsável pelo estudo de viabilidade da obra, havia um crescente nível de bem-estar econômico e social, e refinamento cultural nas populações dos Estados de Rio de Janeiro e São Paulo, o que intensificou a demanda por espaços de “lazer, recuperação física e mental” (Guanziroli, 1983, p. 88). Para atender a esse crescente mercado, seria preciso uma ampla rede hoteleira, que dependeria de estradas de boa qualidade. A construção da rodovia forneceria, portanto, a infraestrutura necessária para os investidores hoteleiros.

Após o golpe militar de março de 1964, o então presidente Marechal Castelo Branco incluiu entre suas metas prioritárias a construção da rodovia Rio-Santos, junto com vários outros projetos de estradas, como a Transamazônica, a ponte Rio-Niterói, entre outras. Nessa época, as decisões eram tomadas sem nenhum controle ou participação popular



(Guanziroli, 1983, p. 90). Destaca-se aqui que, em 1969, Angra dos Reis foi declarada oficialmente “zona de segurança nacional”, sendo os prefeitos nomeados diretamente pela presidência da República, havendo grande sincronia de esforços para o desenvolvimento regional idealizado pelo Estado, com interferência local.

Apesar das grandes dificuldades técnicas (em razão da topografia e características do solo e clima da região) e dos elevados custos da obra, a construção da estrada deu-se de forma rápida (3 anos). Havia, contudo, grande preocupação do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em oportunizar o planejamento e controle do uso do solo, para que se preservasse as paisagens locais e desse um freio no avanço da ocupação provocado pela abertura da rodovia (Siqueira, 1989, p. 62).

Em menos de três anos, a estrada estará pronta e a região será ocupada. O Brasil poderá ter então sua Côte d’Azur, com as vantagens da paisagem tropical. Mas, se a improvisação prevalecer, nosso turismo terá perdido sua maior oportunidade (Revista Quatro Rodas, Nov. 1969, p. 93 *apud* Carvalho, 2010, p. 7).

### **A consolidação de Angra dos Reis como “Paraíso Ecológico”**

Diante da preocupação com os impactos da construção da rodovia, sobretudo em vista das consequências do turismo desenfreado e da ocupação desordenada, surgiram os primeiros esforços para a criação de unidades de conservação na região. Tal iniciativa contribuiu – direta ou indiretamente – para o processo de “expulsão branca” dos moradores antigos e nativos locais, encurralando muitas dessas populações entre o avanço do turismo e da urbanização e o congelamento dos espaços destinados à proteção ambiental. Gomes (2006, p. 85) indica que os ilhéus mais antigos reagiam com estranheza à legislação ambiental, por entenderem como uma “regulamentação injusta imposta pelos órgãos aos nativos”.

Em Angra dos Reis, as duas principais unidades de conservação criadas nesse contexto foram o Parque Nacional da Serra da Bocaina e o Parque Estadual da Ilha Grande, criados em 1971. Em relação a este último, o trabalho de Robert-Grandpierre (2009) indica, através do resgate histórico e de depoimentos dos principais atores locais, que sua criação estava muito mais atrelada ao desenvolvimento turístico que à preservação ambiental propriamente dita.

Vale a pena insistir sobre o fato de que o Parque Estadual da Ilha Grande foi criado durante o regime militar [...]. Neste contexto é que foi criada a estrada Rio- Santos nos anos 60 para poder desenvolver um turismo maciço nessa região ainda muito florestada. Este plano de desenvolvimento do turismo tinha como fundamento a exploração total dos recursos turísticos do eixo Rio-Santos. Como me contou Roberto<sup>4</sup> da ONG, a criação do PEIG se inclui neste projeto de exploração turística: ‘*é junto com esse projeto que veio a ideia de criar áreas de preservação ambiental para poder garantir que aquilo ia servir como fundamento para a exploração turística*’. (Robert-Grandpierre, 2009, p. 20).

<sup>4</sup> Membro de uma ONG ambientalista, com atuação na Ilha Grande.



Todas as mudanças ocorridas estavam atreladas a um projeto político e econômico imposto pelo regime militar, de modo a favorecer, ao mesmo tempo, a indústria e o turismo. O foco de divulgação dos avanços ocorridos em Angra dos Reis era a consolidação do paraíso, por meio do estabelecimento de empreendimentos hoteleiros e imobiliários (Pereira, 2012). Duas medidas que reforçaram a ideia do paraíso da Costa Verde: a onda de criação de áreas protegidas e o próprio Projeto Turis.

O papel da rodovia foi tão pungente para o desenvolvimento da indústria turístico-imobiliária em Angra dos Reis, que alguns autores dividem o cenário regional do município em fases pré-turística e turística, cujo marco transitório entre ambas as fases é justamente a construção da Rodovia Rio-Santos (Guanziroli, 1983; Abreu, 2005). Segundo o autor, embora já figurasse como destino turístico desde os anos 40, foi a partir da rodovia que Angra dos Reis foi oficialmente “lançada” no mercado, mediante um amplo esforço político e midiático (Guanziroli, *op. cit.*, p. 238; Carvalho, 2010) (Figura 2).

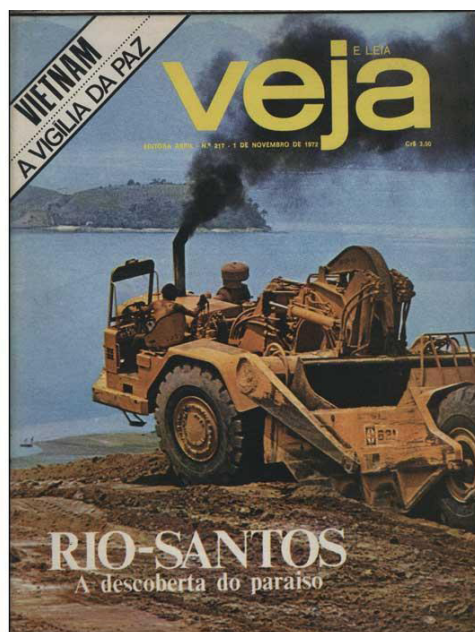


Figura 2 – Capa da Revista Veja nº 217 de 1º de novembro de 1972. O título sugere a intenção de propagandear o litoral Sul Fluminense.

Fonte: Google Images (2019).

Antes mesmo de sua construção, os relatórios de viabilidade já indicavam que o desenvolvimento turístico deveria ser apoiado por uma série de políticas, compostas por subsídios e incentivos fiscais fornecidos pelo Estado. Dentre as iniciativas, destaca-se o Projeto TURIS – Desenvolvimento Turístico do Litoral Rio-Santos, elaborado por uma empresa estrangeira, a SCET (*Société Centrale Pour L'Équipement Du Territoire*),

a pedido da EMBRATUR. Num acordo firmado em março de 1972, a SCET deveria fazer o levantamento da capacidade de ocupação e propor um modelo de desenvolvimento econômico do litoral Rio-Santos, desde Mangaratiba até Bertioga (no litoral paulista) (Carvalho, 2010, p. 9). O aparato administrativo do Estado promoveria, assim, um ambiente propício para o estabelecimento de vários empreendimentos turísticos ao longo da Rodovia Rio-Santos.

A metodologia adotada pelo Projeto TURIS conduziu ao estabelecimento de parâmetros de densidade e ocupação de acordo com a “vocação” turística de cada localidade, “traduzindo concretamente o binômio sol/praias” (TURIS, 1975, p. 1 *apud* Guanziroli, 1983, p. 239; Pereira, 2012). Ou seja, o projeto baseou-se apenas nas características paisagísticas, sem consulta à população local e desmerecendo, novamente, a atividade agrícola (a exemplo do que já havia acontecido anteriormente nos estudos de viabilidade da rodovia).

No caso de Angra dos Reis, a vocação turística foi determinada por exclusão da possível vocação agrícola, sem nenhuma demonstração, simplesmente dizendo ‘os solos, por sua vez, são de aptidão agrícola muito relativa’ (Guanziroli, 1983, p. 240).

O referido projeto foi elaborado com inspiração em modelos europeus, a saber: A Côte d’Azur, o Languedoc-Roussillon la Côte d’Aquitaine. Isso permite fazer uma correlação com os principais modelos existentes em Angra dos Reis, com marinas sofisticadas, canais e construções sobre o espelho d’água e sobre manguezais (Figura 3).



Figura 3 – À esquerda, a Côte d’Azur francesa e, à direita, o Condomínio Porto Brachuhy.

Fonte: Google Images (2019).

Em relação às normas para ocupação do território, o projeto propôs um sistema de categorização social das praias e do litoral sul fluminense. O modelo consistia na segregação social, destinando áreas para as classes mais populares (qualidade C), áreas para a classe média (qualidade B) e áreas para as classes mais abastadas da população (qualidade A) (Guanziroli, *op. cit.*, p. 242; Fontanelli, 2018).

[...] as de qualidade A, o elevado gabarito condiciona ocupação pouco densa; a maioria corresponde a localidades pequenas ou pequeníssimas, aptas a receber um turismo de alto nível. No segundo caso, de qualidade B, o aproveitamento pode ser feito em escala mais ampla e amplitude mais diversificada de clientela. Finalmente, as praias de categoria C são menos atraentes do que as outras e estão habilitadas, por sua extensão, a receber instalações destinadas ao turismo econômico (TURIS, 1975, p. 9 *apud* Guanziroli, *op. cit.*, p. 242).

O que se pode extrair do trecho acima, é que o projeto promoveu uma segregação socioespacial, destinando às classes sociais mais abastadas (nacionais e estrangeiras) os lugares mais bonitos, a fim de não se misturarem com as mais pobres, ao que Guanziroli (1983, p. 243) chamou um modelo de turismo “altamente preconceituoso em termos raciais e sociais”.

E como todo esse processo repercute na produção do espaço? A segregação social gera exclusividade. A exclusividade, por sua vez, induz a sofisticação. Quanto maior a sofisticação, maior o valor da terra. O que se tem então, com o Projeto TURIS, é a elitização dos espaços atrelada ao mecanismo de produção de renda a partir da terra. Criou-se, assim, o paraíso turístico das elites. A partir do momento em que a praia perde exclusividade por causa da “infiltração” das classes populares, o processo de geração de rendas, então, cai. Dessa forma, ao categorizar socialmente os espaços, atende-se os interesses do capital imobiliário, no sentido de valorizar as terras evitando as classes populares, alterando assim a dinâmica territorial.

Nesse sentido, pode-se aplicar o conceito de sítio social criado por Santos (1993) para compreender como se dá o processo de segregação socioespacial:

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades e pessoas por dada localização. [...] Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, aperfeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outros, mais valorizados. Por isso são atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo (Santos, 1993, p.96).

Embora o Projeto TURIS previsse transformar o litoral sul-fluminense numa região inteiramente turística em 20 anos, até 1990, Carvalho (2010, p. 18) indica que “a nova Angra dos Reis estava pronta no início de 1980”. Uma leitura atenta ao trabalho da autora permite observar as mudanças nos discursos turísticos ao longo do tempo, quando Angra dos Reis passa de um lugar marcado pela singularidade das construções humanas e simplicidade de sua gente durante a década de 60, para refúgio sofisticado, paraíso ecológico das

celebridades, já nos anos 80 (*Ibid.*, p. 7).

Toda essa transformação provocada pela abertura da rodovia e pela expectativa econômica ocasionou uma explosão demográfica no município e uma consequente urbanização acelerada (Figura 4). A cidade passou a enfrentar a migração de uma grande parcela dos antigos e novos moradores para as zonas urbanas, tudo isto acompanhado pela falta de estrutura do poder público para atender às novas demandas.

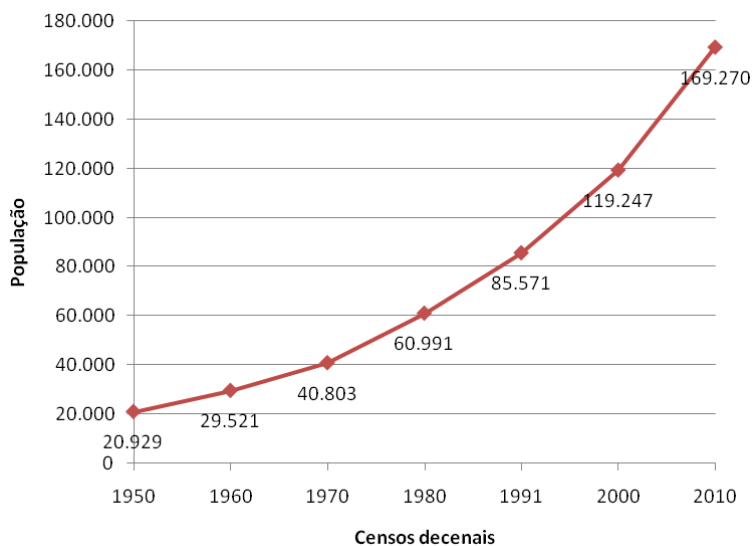


Figura 4 - Crescimento populacional de Angra dos Reis por censos decenais do IBGE.

Fonte: Abreu (2005).

O aumento da pressão antrópica sobre os ecossistemas, provocado pelo turismo, pela invasão e parcelamento irregular do solo, concomitante às crescentes preocupações ambientais, que tiveram seu ápice no Brasil durante a década de 1980, com o movimento ambientalista, alimentaram a discussão em torno da criação de santuários ambientais e áreas protegidas. Foi um período em que se potencializou o discurso da proteção histórica, cultural e paisagística no litoral sul fluminense contra o avanço do turismo desenfreado, sobretudo na Ilha Grande, que culminou com seu tombamento como Patrimônio Mundial pela UNESCO em 1987 e com a criação de novas áreas protegidas, como a Área de Proteção Ambiental Estadual de Tamoios e a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul, ainda na década de 1980.

O avanço das áreas protegidas foi outro fator de conflitos, sobretudo na Ilha Grande, coibindo práticas das populações tradicionais. O caso mais emblemático foi o da Vila do Aventureiro, na Ilha Grande, que foi incluída dentro dos limites da Reserva Biológica da Praia do Sul e, posteriormente, do Parque Estadual Marinho do Aventureiro, criado na

década de 90. Com a destruição e a proibição dos roçados e da pesca, os moradores viram como única alternativa a prática do turismo. Contudo, muitos impactos foram percebidos ao longo do tempo, como perda dos costumes tradicionais, denúncias de repressão, declínio da pesca, impactos do aumento do turismo (como lixo e esgoto) e perda da segurança alimentar (Mendonça; Moraes, 2011). Em 2014, a Vila do Aventureiro foi recategorizada como Reserva Estadual de Desenvolvimento Sustentável (a primeira do Estado), porém seu conselho deliberativo permanece inativo até o momento (INEA, 2019).

Os fatos aqui narrados permitem observar o papel crucial do Estado no processo de transformação territorial em Angra dos Reis e na entrada do capital turístico-imobiliário. O Estado financiou a estrada, subsidiou as indústrias turísticas, ordenou o solo de modo que favorecesse os grandes especuladores, alimentou as empreiteiras e viabilizou a instalação de complexos industriais no litoral fluminense. Nascia, assim, uma indústria turística totalmente amparada pelo Estado (Guanziroli, 1983, p. 99). Porém, havia ainda um ponto importante a ser solucionado: a terra. Assim, entra em cena outro aspecto não menos importante do papel do Estado neste ambicioso processo: como ele ajudou a “limpar” a área dos seus antigos ocupantes.

No “Relatório Sucinto sobre a Implantação do Projeto Turis-Angra” (1973), uma das questões apontadas pelo prefeito de Angra, o Almirante Jair Carneiro Toscano de Brito, em reunião com a EMBRATUR, foi sobre os “problemas sociais” oriundos da abertura da estrada.

Expôs o Prefeito que a BR-101 e o Projeto Turis, devem estar atentos a problemas sociais, originados com a remoção do pessoal trabalhador das fazendas. É problema do INCRA e do PRO TERRA segundo afirmam, mas que indiretamente pode chegar ao Projeto Turis (EMBRATUR, 1973).

### **A origem dos conflitos fundiários e o processo de desterritorialização camponesa no Bracuí**

Guanziroli (1983) ressalta a existência de quatro importantes conflitos na história camponesa do Bracuí. O primeiro conflito, ocorrido em 1904-1905, referiu-se ao esforço de Honório Lima, testamenteiro do comendador Breves, em obter assinaturas dos camponeses, a fim de usurpar suas terras. Outros importantes conflitos ocorreram durante os anos 1956 e 1960, sempre de forma a impedir a grilagem das terras, inclusive por herdeiros de Honório Lima. O último grande conflito surgiu em 1967 e não foi provocado por nenhum agente externo, mas por Arnaldo Soares, que não era descendente de escravizados, mas sim de funcionários da antiga fazenda, possuindo riqueza e certo prestígio político. Este requereu uma ação de usucapião sem o conhecimento dos demais lavradores, cercou as terras e, ao perder a ação, vendeu uma parte da área da fazenda a Renato Agostini Xavier, descendente de Honório Lima na cadeia dominial (e futuro executor da obra do Condomínio Bracuhy). Nessa época, já estava ocorrendo valorização das terras em função

da expectativa de construção da BR-101.

Em 16 de março de 1972, o presidente da República, general Emílio Médici declarou as áreas dos municípios de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty como prioritárias para reforma agrária, a qual deveria ocorrer num prazo de 180 dias. No ano seguinte, em 6 de fevereiro de 1973, o Conselho Nacional de Turismo, ligado ao Ministério de Indústria e Comércio declara Zona Prioritária de Interesse Turístico “a faixa litorânea compreendida entre o mar e uma linha imaginária medida horizontalmente para a parte da terra, até 1 km após o eixo da rodovia BR-101, no trecho situado entre as localidades de Mangaratiba (RJ) e Bertioga (SP)” (GUANZIROLI, *op. cit.*, p. 254). A esta época, Angra dos Reis já figurava como “zona de tensão sócio-política”<sup>5</sup>, devido aos conflitos por terra que ali ocorriam (sobretudo no Bracuí). Além disso, outro critério apontado para a escolha dessa região para a intervenção do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), era “a proximidade dos grandes centros de concentração demográfica e dos principais centros consumidores do país, que determinem a exigência da exploração mais intensiva dos recursos da terra” (*Ibid.*, p. 253).

Assim, o que seria aparentemente contraditório (reforma agrária *versus* desenvolvimento turístico) revela-se como uma estratégia para regularizar os títulos dos proprietários de imóveis para viabilizar a implantação dos empreendimentos turísticos. A EMBRATUR assumiu as rédeas de todo o processo, norteando as ações do INCRA (mediante convênio) e, ainda, influenciando inclusive a própria legislação municipal. O Código de Obras de 1977 condicionava todos os projetos turísticos situados fora da zona urbana à apreciação primeiramente da EMBRATUR, para posterior apresentação à prefeitura (EMBRATUR, 1973; Guanzioli, 1983). De fato, uma das propostas prioritárias, pontuadas em um dos relatórios do Projeto Turis-Angra (EMBRATUR, 1973), era justamente “ação junto aos Cartórios, através da JUSTIÇA, no sentido de apoiar o desenvolvimento do Projeto Turis, de acordo com a aprovação do Projeto pela Embratur” (EMBRATUR, 1973, p. 11).

Além de todos os agentes internos e externos que ameaçavam o território dos lavradores, e das tratativas que se desenrolavam no âmbito legal, com surgimentos de leis, decretos e resoluções que ratificavam a “vocação” (ou destinação) turística do município, havia ainda uma profunda interferência nos cartórios que minavam os direitos dos lavradores. Isto pode ser ilustrado pelo processo de grilagem iniciado em agosto de 1932, com o inventariante do general Honório Lima, que juntou diversos comprovantes de pagamentos de impostos territoriais como espólio dado a seus descendentes, iniciando assim a fraudulenta cadeia sucessória e culminando com o registro da escritura em nome da empresa Bracuhy, Administração, Participações e Empreendimentos Ltda em 1975 (Guanzioli, *op. cit.*, p. 157; PMAR, 1998).

Em 1976, o projeto de loteamento turístico Polo Turístico Bracuhy foi aprovado para

5 De acordo com o Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965.

uma área de 872.433 m<sup>2</sup>, ocupando a parte baixa da antiga Fazenda Santa Rita para construir o pólo turístico e a marina. Assim, os antigos moradores foram ameaçados de expropriação pelo Empreendimento Imobiliário Porto Bracuhy, cujo proprietário afirmava possuir pleno direito sobre as terras. Foram travadas constantes lutas, com uso de violência e repressão contra os lavradores, destruição dos seus plantios e alterações drásticas no leito do rio.

Em 1978, ainda no auge do conflito, o assessor jurídico da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Rio de Janeiro (FETAG), Edival Passos, nomeado pelos lavradores, recorreu à justiça. O advogado encontrou os registros do comendador Breves, fazendo uso do testamento para entrar com uma ação ordinária de reivindicação das terras contra a empresa, alegando que a fazenda não pertencia à mesma, uma vez que os títulos eram fraudulentos. Apesar do esforço de Passos, havia dificuldade em comprovar a descendência de todos os atuais moradores dos herdeiros de Breves (Feitosa; Silva, 2015).

A empresa Bracuhy contestou a ação e, em 1979, o processo permaneceu suspenso. Finalmente, em 1980 foi dada sentença favorável à empresa, pois os camponeses “não provaram a descendência” (Guanziroli, 1983., p. 162). Houve recurso por parte do advogado, que foi indeferido pelo juiz. Apesar de ficar claramente comprovada a origem fraudulenta dos títulos apresentados pela empresa, o juiz acabou “regularizando” as terras ocupadas pela empresa, cujas obras estavam a todo vapor.

Em 1981, o Plano de Desenvolvimento Físico-Territorial do município estabelecia que a EMBRATUR deveria “ser consultada previamente no caso de implantação de empreendimentos turísticos que se situam na Zona Prioritária de Interesse Turístico”. Houve a efetiva incorporação das diretrizes de planejamento federais a nível municipal. O zoneamento municipal, por sua vez, acompanha a tendência à diminuição das áreas rurais, por possibilitar o estabelecimento de empreendimentos turísticos nessas áreas, a critério da prefeitura e do INCRA. A Lei de Parcelamento (nº 147, de 1981) impunha ainda uma série de normas e restrições impossíveis de serem cumpridas por pequenos especuladores de terra, que não dispunham de capital suficiente (Guanziroli, 1983, p. 269). Isto favorecia os grandes grupos imobiliários.

Em síntese, o que se sucedeu na região possibilitou não apenas a expropriação dos posseiros nativos e moradores tradicionais, mas a acumulação especulativa de terras pelos grandes proprietários e empreendedores, com o aval do Estado. De acordo com Guanziroli (*op. cit.*) havia, antes da implantação do Polo Turístico, 70 famílias, distribuídas da seguinte forma: 50 acima da BR-101 e 20 abaixo da estrada. Em 1983 restavam apenas 45 famílias. A maior parte dos camponeses acabou aceitando o acordo estabelecido pela empresa, deixando a fazenda. Nesse período, o declínio do preço da banana e a ausência de políticas que promovessem o fortalecimento da atividade agrícola fizeram com que muitos deixassem a atividade agrícola, dedicando-se integralmente a serviços prestados a terceiros (copeira, babá, faxineiro, pedreiro, etc), migrando para o Centro de Angra, Rio de



Janeiro e até Niterói (Mattos *et al.*, 2009).

Em 2005 foi fundada a Associação dos Remanescentes de Quilombo de Santa Rita do Bracuí (ARQUISABRA), com o intuito de reafirmar a dimensão coletiva das terras e de um modo de vida distintivo, procurando também dialogar com as redes de apoio reivindicando políticas públicas voltadas aos povos tradicionais. Em 2012, o Quilombo Santa Rita do Bracuí foi finalmente reconhecido pela Fundação Cultural Palmares, sendo este um importante passo para a efetiva titulação. Atualmente, o procedimento administrativo para a regularização fundiária das terras encontra-se em fase de conclusão, tendo sido publicado o Edital nº 2, de 22 de dezembro de 2015, do INCRA.

A área proposta para a titulação abrange 129 famílias, e o território é composto por um segmento principal e oito segmentos menores, chamados “ilhas”, totalizando uma área de 594,1992 hectares (Figura 5). Entretanto, algumas famílias, não aderiram ao processo de titulação. No antigo testamento de José Breves, a área da Fazenda Santa Rita do Bracuí, doada aos seus ex-escravizados e agregados, ultrapassava os 290 alqueires geométricos, o que equivale a 14.152.000 m<sup>2</sup>, uma área que cobria 2.640 m de frente “até a mais alta serra do mar”. Os inúmeros conflitos pelos quais os herdeiros do testamento passaram ao longo do tempo resultaram, contudo, na perda de parte considerável do território originalmente doado por Breves, não restando hoje nem 5 dos 290 alqueires originais.

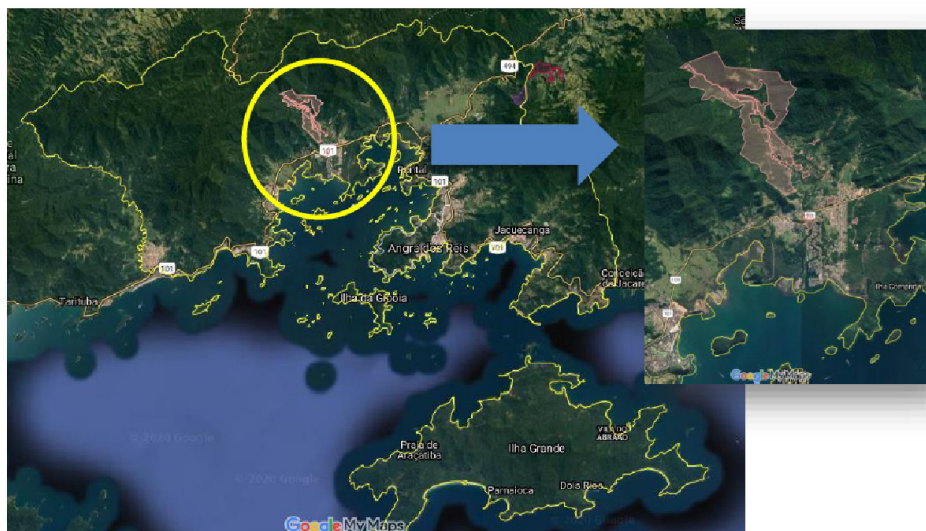


Figura 5 – Localização do Quilombo Santa Rita do Bracuí.

Fonte: Observatório da Cidade de Angra dos Reis (<http://observa.angra.rj.gov.br/>) (modificado pela autora).



## A QUEM PERTENCE O PARAÍSO?

Em Angra dos Reis, o paraíso, expresso em suas reservas naturais, mascarou não apenas a desastrosa construção da BR-101, que alterou o regime de drenagem de áreas do entorno, gerando prejuízos ao meio ambiente, como também restringiu o acesso às praias, desapropriou moradores, acarretou a ocupação desordenada e afetou práticas tradicionais (Pereira, 2012).

Os fatos descritos anteriormente permitem observar o papel crucial do Estado na transformação territorial de Angra dos Reis e na entrada do capital turístico-imobiliário na região. O Estado financiou a estrada, subsidiou as indústrias turísticas, ordenou o solo de modo que favorecesse os grandes especuladores, alimentou as empreiteiras e viabilizou a instalação de complexos industriais não apenas em Angra, mas em outras áreas do litoral fluminense. Esse processo contribuiu para a desterritorialização dos nativos e antigos moradores, para dar lugar à especulação imobiliária, com o estabelecimento de casas de veraneio e segundas residências, afetando o cotidiano dos que ainda persistem.

No caso em questão, os grandes hotéis, condomínios e resorts, ao monopolizar espaços, impedem o acesso aos recursos naturais. Qual seria, então, a matéria prima deste “setor intensivo” (a indústria turística)? A paisagem (a praia, principalmente) e os seus recursos naturais. Os destinos turísticos enfatizavam as praias e ilhas da região, enquanto o centro da cidade foi descrito como inadequado para receber o turismo, desaparecendo dos roteiros e sendo substituído pelas planícies do Bracuí e Frade, considerados de grande potencial para a instalação de marinas, grandes hotéis e condomínios.

Sassen (2016) fala sobre formações predatórias as quais, desde a década de 80, vem expulsando pessoas da economia e da sociedade, seguindo o que a autora chamou de “lógica predatória sistêmica” (*Ibid.*, p. 90). Trata-se de uma lógica embutida num conjunto de elementos diversos que constituem um domínio maior, que não se resume apenas a um “conjunto de indivíduos e corporações poderosos”, mas que refletem a distorção dos “estados de bem-estar”.

Todas as justificativas apresentadas pelos relatórios de viabilidade da construção da Rio-Santos evidenciam essa relação. Mesmo a pesca, que a princípio deveria ser melhorada com a obra, foi prejudicada, tanto pela destruição dos manguezais e sítios de refúgio, quanto pela privatização dos espaços e mesmo pelas restrições ambientais. A estrada favoreceu a importação de alimentos vindos de outros locais (principalmente do Rio de Janeiro), enquanto a produção local foi sufocada.

A marginalização de diversos grupos sociais, sobretudo da população camponesa (incluindo a caiçara), deixou profundas marcas na cidade e na vida das pessoas, com quadros de depressão, subemprego e miséria. É possível perceber a discrepância entre cenários de alta classe e aqueles frequentados pelo restante da população (Figura 6). Em uma pesquisa que aborda as características territoriais da cidade, Corrêa (2008) conclui que a realidade de exclusão socioespacial evidenciada em Angra dos Reis é fruto do

modelo de gestão turística que tem desencadeado conflitos com a população local, seja por terra, pelo acesso ao mar e às praias.

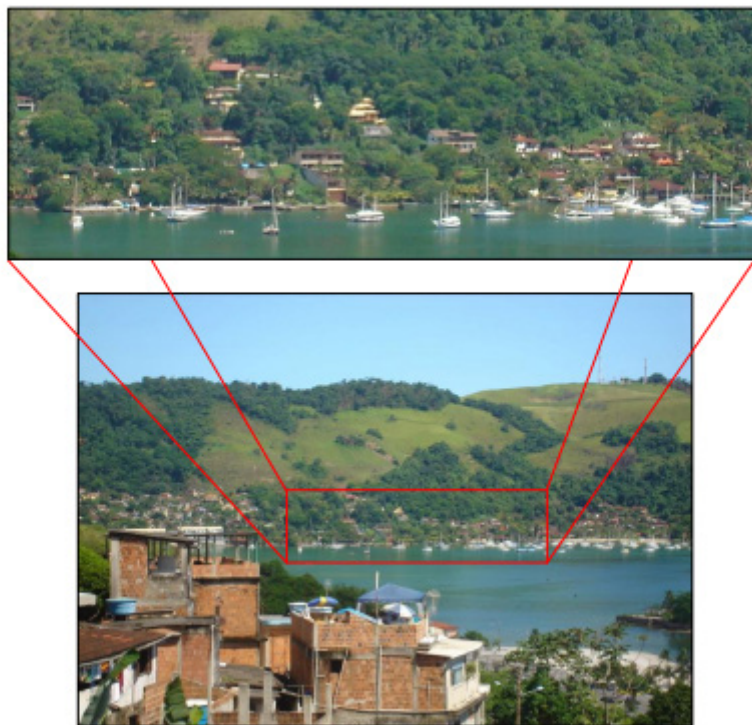


Figura 6 – Realidades distintas em um bairro de Angra dos Reis

Fonte: Pereira (2012) (Autora: Renata Corrêa, 25/12/2006).

A pesca artesanal ainda é praticada em diferentes localidades do continente, coexistindo com empreendimentos de luxo e com a urbanização desenfreada. A Figura 7 indica as áreas de pesca existentes no município, onde é possível notar que muitas delas, principalmente no continente, localizam-se em adensamentos urbanos. Na Praia Vermelha, por exemplo, localizada no IV Distrito municipal, além do contraste socioeconômico, é possível também encontrar pescadores artesanais que relatam destruição de seus ranchos de pesca para atender a interesses imobiliários. Estes pescadores são descendentes de famílias tradicionais oriundas da Ilha do Sandri.



Figura 7 – Mapa das comunidades pesqueiras artesanais, incluindo as caiçaras.

Fonte: Elaborado pela autora, usando o Programa Quantum Gis 3.6.

Não se pode deixar de mencionar também o impacto do processo de transformação do espaço angrense nas populações caiçaras. Ainda que a construção da rodovia, a urbanização, o avanço da especulação imobiliária e a restrição imposta pela criação de parques e reservas tenham alterado a dinâmica dessas comunidades, as práticas tradicionais persistem e é o que identifica esses povos (Fontanelli, 2018, p. 722-723). É consenso entre os estudiosos que foi, sobretudo, nas décadas de 1960 e 1970, com a construção de estradas e grandes empreendimentos e com a expansão do turismo que o modo de vida caiçara se percebeu ameaçado (*Ibid.*, p. 724).

As áreas rurais, por sua vez, são vistas pelo Poder Público como potenciais para expansão urbana, ameaçando a permanência de pequenos posseiros, enquanto grandes frações de terra são mantidas sob domínio de grandes proprietários. Além disso, sofrem com o avanço das ocupações e com o parcelamento clandestino. Uma análise dos dados da Fiscalização Urbanística ao longo de 22 anos (de 1996 a 2018) (IMAAR, 2019), apontou uma maior incidência de parcelamentos irregulares no II e IV distritos (Cunhambebe e Mambucaba, respectivamente) (Figura 8).

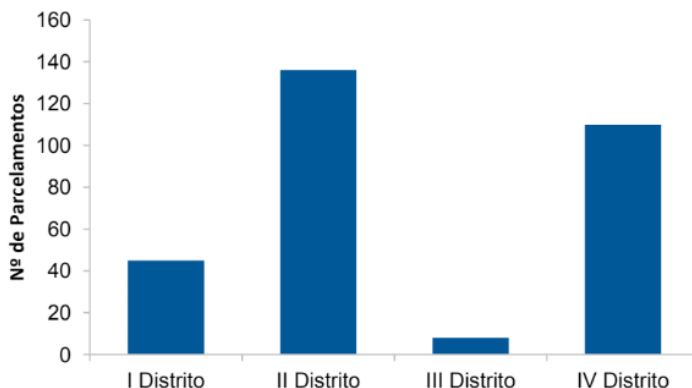


Figura 8 – Gráfico dos Parcelamentos Clandestinos por Distrito Municipal (dados de 1996 a 2018).

Fonte: Instituto Municipal do Ambiente de Angra dos Reis (2019).

Os gráficos mostram que o II Distrito, o mais extenso, possui uma maior tendência de crescimento de novos parcelamentos quando comparado com os demais distritos, o que pode ter correlação com a disponibilidade de terras (Figura 9). Embora tenha tido um rápido crescimento, sobretudo entre os anos 2000, o IV Distrito (Mambucaba) apresenta uma atual estagnação, o que pode ser devido a diminuição da disponibilidade de terras, das restrições impostas pela presença do Parque Nacional da Serra da Bocaina ou pela alta incidência de risco de alagamento. Segundo o relatório do Instituto Municipal do Ambiente de Angra dos Reis (IMAAR, 2019), o Bracuí configura-se como uma das regiões mais afetadas pelo parcelamento clandestino, colocando em risco os territórios tradicionais que ali persistem.

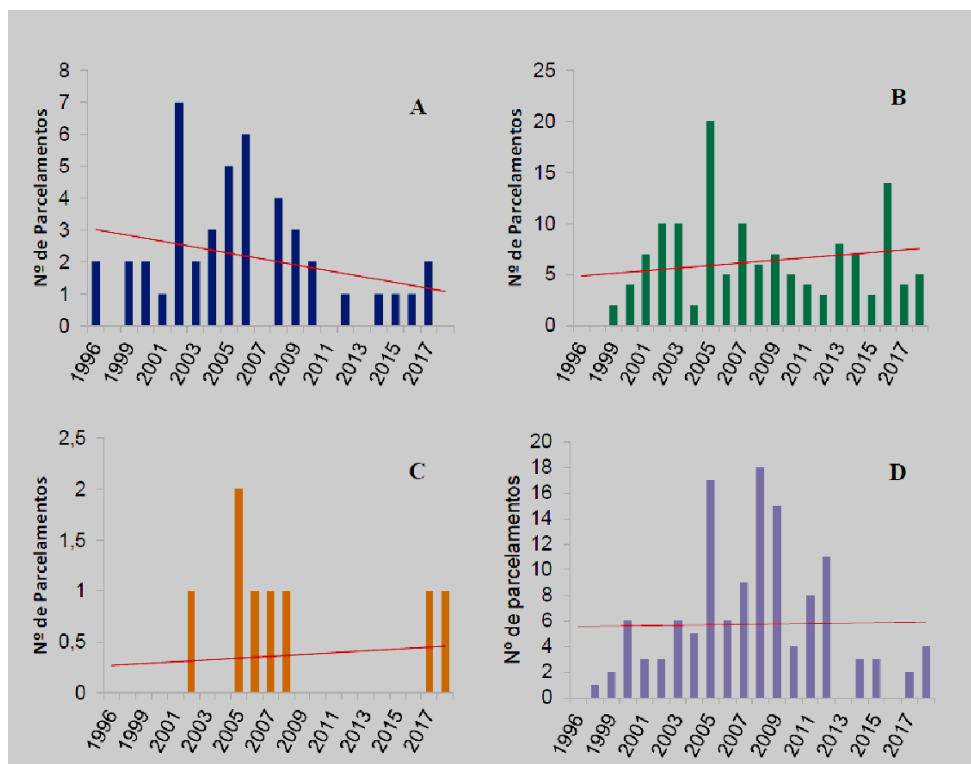


Figura 9 – Gráficos dos Parcelamentos Clandestino por Distrito Municipal por ano, com linha de tendência (em vermelho) (dados de 1996 a 2018). (A) Primeiro Distrito – Angra dos Reis, (B) Segundo Distrito - Cunhambebe, (C) Terceiro Distrito – Ilha Grande, (D) Quarto Distrito – Mambucaba.

Fonte: Instituto Municipal do Ambiente de Angra dos Reis (2019).

Diante do exposto, nota-se que a insegurança jurídica sobre o direito à moradia em Angra dos Reis contribui para um passivo de irregularidades urbanísticas e ambientais, além da precarização dos serviços públicos. Todos estes fatores afetam direta e indiretamente a segurança alimentar, hídrica e energética e, consequentemente, o bem-estar das populações. A imagem paradisíaca que repercute internacionalmente sobre a cidade (tendo agora a Ilha Grande como patrimônio mundial) não corresponde à realidade de muitos bairros e praias acessíveis pela maioria da população. Os moradores vivenciam uma realidade que, segundo eles, não afeta os visitantes, com grandes problemas de infraestrutura, como esgoto mal tratado e transporte (PEREIRA, 2012). Para a autora, Angra dos Reis pode ser considerada uma “*all-consuming place*” ou, em outras palavras, um lugar consumível.

Em lugares com esta característica, tal reconhecimento liga-se, de uma maneira geral, à relevância industrial, à agricultura, à arte, à literatura e ao meio ambiente, atrativos estes que fomentam o uso dos lugares, ao ponto destes serem devorados exaustivamente pelo consumo (PEREIRA, 2012, p. 42).

Para Souza (2003), Angra dos Reis está longe de ser o paraíso verde, cercado por Mata Atlântica e luxuosas mansões, como veiculam os meios de comunicação em geral. Na realidade, este município é o resultado do desenvolvimento desigual e combinado do espaço, acarretando diversos conflitos sociais em diferentes escalas, muito diferente daquele imaginário que temos (SOUZA, 2003).

## CONCLUSÃO

Os elementos expostos serviram para contextualizar e compreender a origem dos conflitos socioambientais que se manifestam no município de Angra dos Reis, sobretudo nas áreas periféricas. Pode-se concluir que a desigualdade socioespacial produzida pela abertura da rodovia Rio-Santos e a consequente entrada do capital turístico-imobiliário viabilizado pelo Estado contribuíram para o quadro de exclusão social percebido em várias áreas da cidade. A estrada foi o grande vetor de transformação territorial e socioeconômica, refletindo um novo estágio na acumulação do capital, condicionando o desenvolvimento do território aos interesses das empreiteiras, indústrias e empreendimentos imobiliários. O modelo regional proposto favoreceu as classes mais abastadas, contribuindo para o crescimento urbano desordenado e a desigualdade socioespacial, que configuram um cenário de insegurança em todos os sentidos.

O processo de produção do espaço iniciado com a construção da rodovia Rio-Santos, motivado pela nova dinâmica socioeconômica instaurada resultou em novas configurações espaciais. A construção da rodovia beneficiou os grandes proprietários e as grandes empresas, ocasionando uma segregação socioespacial que se percebe até hoje não apenas no Bracuí, mas em todo o município. Não foram consideradas as especificidades do município, tampouco o interesse local. Houve um planejamento feito de maneira unilateral, com consequências perversas, sentidas até hoje pela população: um alto déficit habitacional, um expressivo contingente de pessoas morando em área de risco, segregação social e privatização dos espaços, serviços de saneamento que não conseguem atender à demanda. Uma cidade que foi pensada e projetada para ser um lugar de consumo, num modelo de turismo predatório e elitizado, que não inclui o cidadão como protagonista. Uma cidade com inúmeros conflitos e desigualdades.

A perda dos modos de vida tradicionais, por sua vez, reflete diretamente na relação das pessoas com o lugar onde vivem e enfraquecem as relações sociais. Os fluxos migratórios aceleram o processo de urbanização desenfreada, sobrecarregando os frágeis ecossistemas das pequenas planícies, principalmente as áreas de várzea (manguezais, brejos e margens de rio) e encostas, com riscos à saúde, à vida e danos ao meio ambiente. Por esse motivo, Angra dos Reis é tão emblemático, tanto pelos conflitos como pelas marcas deixadas pela globalização.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, C. V. **Urbanização, Apropriação do Espaço, Conflitos e Turismo: Um Estudo de Caso de Angra dos Reis**. 2005. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.
- ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.
- CALLADO, C.H; BARROS, A.A.M.; RIBAS, L.A.; ALBARELLO, N.; GAGLIARDI, R.; JASCONE, C.E.S. Flora e cobertura vegetal. In: **O Ambiente da Ilha Grande**. Rio de Janeiro: UERJ/CEADS, p. 91-162. 2009.
- CARDOSO, C. F. **Escravo ou Camponês? O protocampesinato negro nas Américas**. 1ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- CARVALHO, A.V. A construção do “ambiente” a partir da análise de discursos turísticos: o caso de Angra dos Reis e Paraty, Rio de Janeiro. In: **V Encontro da ANPPAS**, Florianópolis. 2010. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT1-28-23-20100830154226.pdf> Acesso em: 10 jul. 2018.
- CORRÊA, R. S. Angra dos Reis: Contribuição ao entendimento de uma pretensa vocação turística – Pensando o turismo a partir do território. In: **4.º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa – ENGRUO**, São Paulo. 2008.
- EMBRATUR. **Relatório Sucinto sobre a Implantação do Projeto Turis-Angra – Coleta de dados e informações**. 48 p. 1973. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/571426/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_turisangra.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/571426/RESPOSTA_PEDIDO_turisangra.pdf) Acesso em: 18 jan. 2020.
- FEITOSA, A.; SILVA, I. M. Conflitos por terra e repressão no campo na região da Costa Verde, Litoral Sul Fluminense. In: MEDEIROS, L. (coord.) **Conflitos e repressão no campo no Estado do Rio de Janeiro (1946-1988)** – Relatório Final. p. 292-391. 2015.
- FONTANELLI, M.M. Rio-Santos: A promessa da modernização e do turismo, conflitos de terras e resistência caiçara. **Tempos Históricos**, v. 22. P. 715-735. 2º semestre de 2018. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/view/22057/14033> Acesso em: 17 set. 2019.
- GOMES, M. M. A Natureza sob vigilância: etnoecologia e ethos penitenciário na Ilha Grande. In: PRADO, Rosane (org.). **Ilha Grande: do sambaqui ao turismo**. Rio de Janeiro: Garamond/EDUERJ, p 221-251. 2006.
- GORENDER, J. **A escravidão Reabilitada**. 2ª edição. São Paulo: Ática, 1991.
- GORESTEIN, S. Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos Del pensamiento latinoamericano. **EURE** (Santiago), Santiago, v. 41, n. 122, 5-26. 2015.
- GUANZIROLI, C.H. **Contribuição à reflexão sobre o processo de produção de um espaço regional – O caso de Angra dos Reis**. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro, PUR/UFRJ. 1983. 325 p. 1983.



INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). **Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro**. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/reserva-de-desenvolvimento-sustentavel-do-aventureiro/> Acesso em: 18 out. 2019.

INSTITUTO MUNICIPAL DO AMBIENTE DE ANGRA DOS REIS (IMAAR). **Parcelamentos Clandestinos**: Leitura Técnica do Plano Diretor Estratégico de Angra dos Reis. 2019.

MARQUES, C. M. **À margem da economia: Cachaça e protocampesinato negro no litoral sul fluminense (1800-1888)**. 2011. Dissertação (Mestrado em História). Niterói: Universidade Federal Fluminense. 126 p. 2011.

MATTOS, H.; ABREU, M.; SOUZA, M. A.; COUTO, P. B. **Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica e Sócio-cultural do Quilombo de Santa Rita do Bracuí**. Niterói: Universidade Federal Fluminense. 117 p. 2009.

MENDONÇA, T. C. M.; MORAES, E. A. (Orgs.) **O povo do Aventureiro e o turismo de base comunitária: experiências vivenciadas na Vila do Aventureiro** – Ilha Grande, RJ. Seropédica, RJ: Ed. Da UFRRJ, 212 p. 2011. Disponível em: [http://r1.ufrj.br/im/gente/pdf/O\\_povo\\_do\\_Aventureiro.pdf](http://r1.ufrj.br/im/gente/pdf/O_povo_do_Aventureiro.pdf) Acesso em: 15 jul. 2018.

OFFNER, J. M. Territorial deregulation: Local authorities at risk from technical networks. **International Journal of Urban and Regional Research**, march, 2000. vol. 24, nº 1, p.165-182. 2000.

PEREIRA, A.P.C. **O lazer e a residência secundária em Angra dos Reis-RJ**. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 200 p. 2012.

PEREIRA, A.P.C.; AMARAL, S.C.F. Angra dos Reis-RJ e o lazer: os efeitos das *gated communities*. In: **V Congresso Sudeste de Ciências do Esporte**. 2013. Disponível em: <http://congressos.cbce.org.br/index.php/5sudeste/lavras/paper/viewFile/6356/3286> Acesso em: 06 jan. 2020.

PERROUX, François. **A Economia do Século XX**. Lisboa, Portugal: Herder, 1967.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS. **Escola Municipal Áurea Pires da Gama. Bracuí – Sua luta, sua história**. Angra dos Reis. 43 p. 1998.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico Ambiental Participativo da Itinga**. Angra dos Reis: Secretaria da Cidade Sustentável. 2016.

ROBERT-GRANDPIERRE, L. **Preservação ambiental, conflitos e democracia em área protegida: o caso do Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG)**. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana). Instituto de Ciências Humanas/UERJ, 54 p. 2009.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização – Do pensamento único à consciência universal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ. 174 p. 2000.



SASSEN, S. **Expulsões – brutalidade e complexidade na economia global**. Trad. Angélica Freitas, Rio de Janeiro: Editora Paz & Terra, 2016, 336 p. 2016. SILVA, I.M. Os conflitos por terra no litoral sul fluminense (1964-1985): um aspecto da ação do setor empresarial na ditadura civil-militar. In: MEDEIROS, L.S.; TEIXEIRA, M.A.S. (Orgs). **Repressão, resistência e memória dos trabalhadores da cidade e do campo**. Coletânea: Arquivos, Memória, Verdade, Justiça e Reparação/Comunicações do 4º Seminário Internacional/O Mundo dos Trabalhadores e seus Arquivos, v. 3, Rio de Janeiro-São Paulo. 2016. Disponível em: [https://www.cedem.unesp.br/Home/Publicacoes/coletanea\\_an\\_v\\_3.pdf](https://www.cedem.unesp.br/Home/Publicacoes/coletanea_an_v_3.pdf) Acesso em: 23 out. 2018.

SILVEIRA, R.L.L. Redes e territórios: uma breve contribuição geográfica ao debate sobre a relação sociedade e tecnologia. In: **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. viii, n. 451, 11 p. 2003. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/bw-8.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

SIQUEIRA, P. Os caixas e a Rio-Santos. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 03, n. 4, p. 62-64. 1989. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v03n04/v03n04\\_12.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v03n04/v03n04_12.pdf). Acesso em: 24 abr. 2018.

SLENES, R. **Na senzala uma flor: esperanças e recordações na formação da família escrava. Brasil, Sudeste, Séc. XIX**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

SOUZA, P.A.V. Os impactos dos grandes empreendimentos na estrutura demográfica de Angra dos Reis (RJ) 1940-2000. **Revista geo-paisagem** (on line). Ano 2, n.3. 2003. Disponível em <http://www.feth.ggf.br/angra.htm>. Acesso em: 29 mai. 2016

VIANNA, C. K. PROCOPIO, J. B. MENECHINO, L. P. **Loteamentos Irregulares em Áreas de Preservação Permanente e Seus Impactos Sócio-Ambientais**. ONG MAE (Organização não governamental Meio Ambiente Equilibrado). 2007. Disponível em: <https://docplayer.com.br/635440-Loteamentos-irregulares-em-areas-de-preservacao-permanente-e-seus-impactos-socio-ambientais-camillo-kemmer-vianna-ong-mae.html> Acesso em: 20 fev. 2020.

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Caren Freitas de Lima**

**Cristhiane Amâncio**

**Felipe Jardim**

**Bruna Maria**

**Leonis Júnior Silva**

**João Pedro Ribeiro**

### INTRODUÇÃO

A Agricultura Urbana (AU), agricultura integrada com o sistema econômico e ecológico urbano, é uma realidade do município do Rio de Janeiro<sup>1</sup> (MOUGEOT, 2000). De acordo com a EMATER-Rio (2019) há pelo menos 1505 agricultores urbanos na e da cidade<sup>2</sup>, sendo que 1355 são da zona oeste, compreendida pelas Áreas de Planejamento (AP) 4 e 5. Isso sem contar com os agricultores não mensurados pelas instituições oficiais<sup>3</sup>.

Em termos de produção, a AU é responsável por mais de 4 mil toneladas de banana, 18 mil toneladas de aipim, 6 mil

toneladas de coco verde, 712 toneladas de caqui, 193 toneladas de abacate, dentre outras produções não contabilizadas, mas igualmente importante para a agrobiodiversidade do município (EMATER-Rio, 2019). Cruzando as informações da Emater-Rio e do IBGE (2017), constatou-se que ela angaria o primeiro lugar na produção de banana, abacate e acerola. Segundo maior produtor do estado de coco-da-baía, quinta na produção de aipim e caqui, dentre outras produções (IBGE, 2017). Não menos importante, há uma produção diversificada, apesar de não mensurada, de plantas medicinais e Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANCs) que contribuem para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a Soberania Alimentar e Nutricional. Ademais, há o fortalecimento dos agricultores e agricultoras com a geração de renda, direito à terra urbana e preservação de espaços verdes na cidade e agrobiodiversidade e diversidade.

Há também o fomento de circuitos curtos com a possibilidade de fornecimento de alimentos com preços justos para as camadas populares, potencialidades que ajudam a reconfiguração do modelo de consumo e produção no campo e na cidade, uma melhor relação do homem com a

1 Ela abarca diversos tipos de agriculturas na e da cidade, como a agricultura tradicional, a agricultura oriunda de iniciativas do poder público, de coletivos urbanos, dentre outras tipologias que foram propostas por Wilkinson & Lopane (2018).

2 Fernandez & Batista Filho (2019) concorda com Almeida (2015) ao apontar que a agricultura é da cidade por ela se reinventar, mas aponta também que ela é na cidade pelas próprias modificações da dinâmica cidade-campo e urbano-rural.

3 O recorte do IBGE e da EMATER-Rio acaba por não englobar grande parte da agricultura de quintal por conta da linha de corte mínima de produção.

sociedade-natureza. No entanto, apesar da cidade do Rio de Janeiro ser signatária do Pacto de Milão, cuja AU é um dos pilares fundamentais para a construção de sistemas alimentares mais saudáveis, ela segue fragilizada em diversas esferas. Dentre alguns trabalhos que analisaram estas searas citam-se: Fernandez & Batista Filho (2019), Lima (2019), Maselli (2016) e Santana (2019).

Concernente às Políticas Públicas, Fernandez & Batista Filho pesquisaram a dificuldade do reconhecimento da AU perante o poder público e as arenas de enfrentamento para a compreensão das especificidades em meio urbano ou em contextos de complexidade metropolitana. Essas disputas foram travadas pela dificuldade de acesso dos agricultores urbanos familiares ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e a Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana. Sobre o penúltimo programa, Maselli (2016) demonstrou a dificuldade de implementação por conta da logística ínfimo número de DAPs (Declaração de Aptidão ao PRONAF), falta de assistência técnica e falta de capacitação técnica por parte dos funcionários públicos ligados às chamadas públicas para a Agricultura Familiar urbana.

Especificamente sobre o PRONAF urbano, ao analisar o caso carioca, Lima (2019) demonstrou o número insuficiente de contratos logrados pelos agricultores urbanos cariocas. Esse cenário ocorre mesmo com a validação da AU pelas Portarias do Ministério da Agricultura (e do antigo Ministério de Desenvolvimento Social), bem como a não distinção do urbano e ou rural por parte das Resoluções do Banco Central do Brasil (BACEN)<sup>4</sup>.

No campo do Planejamento Urbano, Santana (2019) expôs em sua pesquisa as territorialidades que resistem e que a lógica hegemônica não consegue cingir por meio de planos urbanísticos e legislações. O resultado é a desconsideração e irracionalidade de práticas, como a AU em torno do Maciço da Pedra Branca<sup>5</sup>. Ademais, dentro das disputas do capital em torno das Políticas Públicas e do Planejamento Urbano, há a expansão do capital imobiliário para os territórios agrícolas, como exposto por Lima (2019). Nessa pesquisa foram identificados três movimentos característicos dessa expansão: um influenciado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado sob a lei sob a Lei nº11.977/2009, direcionado às camadas populares, principalmente, para

4 Apesar da Lei nº11.326/2006 atrelar a Agricultura Familiar e Camponesa ao rural, desde a primeira Resolução do BACEN (Banco Central do Brasil) sobre o tema, a Resolução nº2191 de 1995 (não mais vigente), que instituiu as normas para o PRONAF, não há o atrelamento ao zoneamento, há outros requisitos, como i) exploração de parcela de terra na condição de proprietária, posseiro, arrendatária ou parceiro; ii) não manutenção de empregado permanente, apesar de admitir eventualmente; iii) ocupação de área não superior a quatro módulos fiscais; iv) no mínimo, 80% da renda bruta anual proveniente de exploração agropecuária (que fora modificada a posteriori); v) residência na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos, dentre outros requisitos mais específicos, como alíquota e questões burocráticas sobre o crédito rural (Lima; Lopane; Pereira; Wilkinson, 2019).

5 O maciço da Pedra Branca está dentro do parque Estadual da Pedra Branca (PEPB) criado através da lei estadual nº 2.377 de 28/06/1974. Estende-se por 12.500 ha (125km²) fazendo limite com vários bairros da Baixada de Jacarepaguá (Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e Taquara) e da Zona Oeste (Jardim Sulacap, Realengo, Bangu, Senador Camará, Senador Vasconcelos, Campo Grande, Guaratiba, e Barra de Guaratiba). No Parque, está situado o ponto culminante do município do Rio de Janeiro, o Pico da Pedra Branca. (VALLEJO et al, 2009)

a RA de Santa Cruz, na AP5<sup>6</sup>. Outro movimento encontrado foi o direcionado para a AP 4<sup>7</sup>. Este se caracteriza por ser destinado às camadas com maior poder aquisitivo e conectado diretamente com os instrumentos e intervenções urbanísticas, como o Plano de Estruturação Urbana (PEU) das Vargens, regido pela Lei Complementar n. 104/2009; e há também um movimento heterogêneo (uma mescla dos movimentos anteriores) orientado para o bairro de Campo Grande.

Coincide com esse período analisado, o planejamento estratégico com técnicas oriundas do planejamento empresarial, originalmente sistematizadas na Harvard Business School (VAINER, 2000, p.1). De acordo com dados da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) do Rio de Janeiro, o ápice das licenças para a Área de Planejamento (AP) 4 foi de 22.562 licenças em 2012. E para a AP5 foi de 22.218 licenças em 2010 - um ano após a implementação do PMCMV.

Juntamente com o aumento da produção imobiliária, há o aumento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a desconsideração do Imposto Territorial Rural (ITR) e o aumento do valor do preço da terra. Não menos importante, em pesquisa de campo, foi relatado o debilitamento da agrobiodiversidade (diminuição dos espaços verdes) e o agravamento da crise da água. Houve relatos da diminuição das nascentes “antes eu tinha 5 ou 6 nascentes no meu sítio, agora eu tenho 1 e olhe lá”. Relacionado com este depoimento, cabe mencionar a existência de um mercado ilegal de comercialização dessas águas e o aumento da produção imobiliária que resultou em muitos condomínios clubes em Vargem Grande, parte da AP4 do município.

Em se tratando do IPTU, um agricultor de Vargem Grande informou sua experiência nos últimos anos: “aumentou muito, não há condições de pagar. Pensando bem, acho que eles querem que a gente não pague mesmo para que tomem nossas terras”. Agregasse a esse cenário a atração dos Megaeventos e de capital para a cidade. Esses são compreendidos como progresso enquanto as potencialidades da AU são minimizadas e preteridas. Nesses termos, a presente pesquisa visa trazer alguns resultados recentes da pesquisa sobre a AU do e no município do Rio de Janeiro. Busca-se contribuir com a visibilização de dados de pesquisa recente, demonstrando as potencialidades e fragilidades da AU.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Esta pesquisa é feita através da conjunção de três métodos distintos: a revisão bibliográfica, a análise dos dados quantitativos de instituições oficiais e de dados qualitativos feitos através de pesquisa de campo com a utilização de entrevistas semi-estruturadas. Pretende-se com a conjunção dos métodos citados a compreensão do máximo possível da

6 A AP5 é formada pelas Regionais de Jacarepaguá, Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

7 A AP4 compreende as Regionais de Jacarepaguá e Barra da Tijuca.

temática aqui analisada (FLICK, 2004)

A revisão bibliográfica é feita com a intenção de resgatar os acúmulos teóricos recente sobre as categorias da AU e sua relação com as Políticas Públicas e o Planejamento Urbano (FERNANDEZ & BATISTA FILHO, 2019; ALMEIDA, 2015; WILKINSON & LOPANE, 2018; SANTANA, 2019; LIMA, 2019; MASELLI, 2016).

Agregado à revisão bibliográfica, são utilizados alguns dados de instituições oficiais, como da EMATER-Rio, BACEN, IBGE e os dados coletados durante a pesquisa de campo. Mais especificamente sobre a produção agrícola, é importante pontuar aqui alguns fatores que contribuíram para a necessidade de pesquisa de campo: i) o recorte metodológico do IBGE ao não considerar a produção dos quintais produtivos e a delimitação da instituição de um mínimo de produção que acaba por não englobar um número considerável de AU, como a agricultura de quintal e de coletivos urbanos (IBGE, 2009); ii) recorte metodológico da EMATER-Rio que foca sua atuação, principalmente, para os agricultores urbanos cuja produção excedente seja destinada à comercialização.

Com base nas informações preliminares acima, buscou-se aprofundar os estudos na pesquisa de campo para compreender a invisibilização dos tipos de agricultores e agriculturas. Sobre esse último, as categorias foram inspiradas pelos trabalhos Wilkinson & Lopane (2018). Elas são: agricultura de coletivos urbanos, agricultura tradicional, agricultura oriunda do setor público e a agricultura urbana com tecnologia de ponta. No entanto, esta última não foi analisada e a agricultura de quintal, por conta das características encontradas em pesquisa de campo, foi incluída.

A amostra da pesquisa de campo foi não probabilística e compreendeu 19 iniciativas heterogêneas de AU, englobando 45 agricultores e agricultoras. Buscou-se diversificar os perfis das categorias para melhor compreender o universo. Da amostra foram excluídos agricultores que, apesar de participarem das feiras no município do Rio de Janeiro, são de outros municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Entende-se que os consumos da cidade provêm, em grande parte, de outros municípios e estados, bem como de suas zonas rurais – a AU é complementar à agricultura rural. Entretanto, pelo recorte da presente pesquisa e limitação de tempo, limitou-se a analisar os agricultores do município do Rio de Janeiro.

As entrevistas foram feitas percorrendo as feiras em que há a comercialização direta entre os agricultores. Essas feiras foram: as feiras de Campo Grande que ocorrem na EMATER e no Rio da Prata, a feira da Roça de Vargem Grande e a feira da Uerj. Os dados em relação às outras feiras foram alcançados pelo fato de grande parte dos agricultores entrevistados também participarem dos outros circuitos e por relatarem o núcleo familiar e as suas relações com a AU. Com isso, foi possível uma análise mais ampla.

Em referência aos valores monetários empregados na presente dissertação, como os valores dos contratos do PRONAF, eles foram deflacionados a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa deflação das séries históricas foi dada com

o intuito de gerar valores constantes e tem como base no ano de 1999 por conta de ser o ano em que várias séries importantes são iniciadas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisando os dados da EMATER-Rio (2019) e IBGE (2017), o resultado explicita um cenário em que a cidade carioca é a maior produtora de banana, abacate e acerola do estado do Rio de Janeiro. Sendo também a terceira maior produtora de coco-da-baía, a quinta maior produtora de caqui e é a sétima maior produtora de limão do estado (IBGE, 2017). Salienta-se que há parte considerável da produção que não é mensurada pelas instituições oficiais, por isso, foi necessário adentrar em pesquisa de campo.

Esmiuçando essa investigação, ao analisar os 45 agricultores urbanos, a agrobiodiversidade produzida excede consideravelmente o espectro divulgado das instituições oficiais. Dentre alguns produtos comercializados citam-se bertalha, ora-pro-nobis, taioba, jaca, temperos e plantas medicinais diversas. Há também alguns produtos processados, como o vinagre de maçã da Cooperativa Agroprata, repelente de cravo, banana processada, suco, pães e massas caseiras. Estes produtos são vendidos, principalmente, nas feiras, mas há também as entregas em domicílios e para algumas redes, como a Rede Ecológica e grupos organizados no whatsapp.

Em se tratando do número de agricultores, a maioria dos 45 agricultores pesquisados encontra-se na zona oeste. Esse dado é compatível com a base de dados da EMATER-Rio (2019). De acordo com esta instituição, 90% dos 1505 agricultores cadastrados são AP4 e AP5.

É para a zona oeste também que a expansão do capital imobiliário foi pujante nos anos 2000. No gráfico abaixo, pode-se constatar o aumento do número de licenciamentos para a AP5 desde o ano de 2009, ano em que houve o lançamento do PMCMV. E, a partir de 2011, há um aumento do número de imóveis licenciados para a AP4, influenciado pelas disputas do capital em torno do Planejamento – que reverberou em instrumentos e intervenções urbanísticas, como o PEU das Vargens de 2009 e o Projeto de Lei Complementar n. 140/2015, que o pretende substituir.

A Lei de Uso de e Ocupação do Solo (LUOS), sob a Lei Complementar nº57/2018, é outro instrumento urbanístico que impactou diretamente a AU. Neste instrumento urbanístico não há nenhuma região destinada à atividade agrícola na AP4, excetuando o Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB)<sup>8</sup>. Em se tratando da AP5, há poucas destinações para a atividade agrícola, mesmo sendo a região com o maior número de agricultores da cidade.

Esse quadro acima corrobora para a vulnerabilidade socioambiental dos agricultores

8 É também no PEPB que há um conflito permanente entre os ideais de visitação pública e os espaços privados e ou comunitários de seus habitantes prévios, no qual múltiplos interesses estão em constante conflito (FERNANDEZ, 2014; 2016).

urbanos. Ao analisar a renda, constatou-se que mais de 68% das 19 iniciativas conseguiram obter mais de 1 salário mínimo exclusivamente das feiras. Somando outros tipos de comercialização, esse número aumentou, 74% conseguiram mais de 1 salário mínimo. Contudo, em relação à renda oriunda das feiras, apenas 10% conseguiram mais de 3 salários mínimos. E com a adição de outras formas de comercialização, esse percentual chega a 16%.

Além dos dados acima, é crucial compreender também a importância da AU enquanto parte do autoconsumo. Mais de 90% dos entrevistados informaram que complementam a alimentação com a produção conseguida. Desta forma a AU não é apenas compreendida enquanto geradora de renda, mas como pilar da SAN e a Soberania Alimentar dos agricultores e familiares.

Acerca da importância das transferências sociais, como o Bolsa Família e as aposentadorias. Dentre todos os pesquisados, 32% relataram usufruir das transferências. Essa informação também elucida a dificuldade no acesso à aposentadoria por parte dos agricultores urbanos. Apesar de praticarem a agricultura, o INSS dificulta o reconhecimento deles na aposentadoria do trabalhador rural e as suas especificidades. Essa análise é importante por serem esses os agricultores mais vulneráveis socioambientalmente. Em sua maioria, são agricultoras de quintal e mulheres que não são, em sua maioria, beneficiadas pelas políticas públicas.

Concernente ao acesso à DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), 58% dos agricultores urbanos relataram não possuir o documento que possibilita o acesso dos agricultores às políticas públicas para a Agricultura Familiar. E a maioria relatou o desejo na obtenção da documentação. Mas houve também um grupo menor de agricultores que informou não querer a DAP. Eles relataram possuir outros canais de comercialização ou mesmo não saberem de todas as políticas públicas que poderiam acessar com ela.

A dificuldade de obtenção da DAP é dada tanto pela não valorização da AU, falta de assistência técnica, bem como pelo sucateamento do estado do Rio de Janeiro - que reflete em um pequeno número de funcionários da EMATER-Rio. Ademais, há a falta de políticas públicas que abarque a heterogeneidade da AU que reverbera em um número ínfimo de contratos do PRONAF. De acordo com o BACEN (2019), em 2018, existiam apenas 4 contratos na cidade do Rio de Janeiro. Em uma realidade de pelo menos 1505 agricultores cadastrados na EMATER, há a explicitação da fragilidade enfrentada pelos agricultores urbanos.

Em um recorte de gênero, 57% dos agricultores pesquisados são mulheres. Essa informação é contrastante com a relação de gênero informada pelo IBGE (2006), quando mais de 85% dos agricultores contabilizados são homens. Metodologicamente, não há como comparar o universo desses dois quadros, mas a pesquisa de campo consegue trazer pistas sobre como a não visibilização da agricultura de quintal pode ser também a fragilização das agricultoras urbanas.

## CONCLUSÕES

A confluência de uma multiplicidade de fatores que versam sobre a AU, o Planejamento Urbano e o campo das Políticas Públicas requerem uma análise interdisciplinar. Neste sentido, procurou-se adentrar no debate buscando gerar acúmulos sobre as fragilidades e potencialidades da AU no e do município do Rio de Janeiro.

No Planejamento Urbano, constatou-se a expansão do capital imobiliário para a zona oeste, compreendida pelas AP4 e AP5. A zona oeste é historicamente conhecida pelos seus territórios agrícolas. Neste aspecto, foi identificado um movimento que acentua a fragilidade da AU carioca.

Na região das Vargens o aumento dos licenciamentos demonstrou estar correlacionado com o PEU das Vargens e o LUOS. Isto em um processo direcionado para as camadas sociais de maiores rendimentos. Em relação à RA de Santa Cruz, o licenciamento esteve conectado ao fomento da produção imobiliária para as camadas populares através do PMCMV. Focaliza-se que estas construções, em busca de terras mais baratas e maiores lucros, acabam por minar os quintais produtivos – essenciais para a Soberania Alimentar e a SAN.

A despeito das Políticas Públicas, apercebeu-se a dificuldade de os agricultores urbanos acessarem as políticas públicas para a Agricultura Familiar, principalmente, os agricultores de quintal. Outrossim, a pesquisa demonstrou como o recorte de gênero e raça é essencial porque são essas as agricultoras de quintal. Isto é, na construção de sistemas alimentares mais sustentáveis, de outra relação do homem com a sociedade e natureza, focalizar em políticas públicas para as agricultoras urbanas, principalmente, as não brancas, em uma perspectiva agroecológica, é crucial para o fortalecimento da AU frente a uma sociedade extremamente desigual. Ao mesmo tempo, ao fortalecê-las, criam-se condições mais favoráveis para a AU em uma disputa em torno do uso do solo e sobre qual modelo de sociedade se está construindo.

Em termos de produção, tem-se em conta a importância da escala, da reforma agrária e reforma urbana. Conquanto, conclama-se também a importância da agrobiodiversidade, classe, gênero. E a fragilização da AU, seja ela a tradicional frente à expansão do capital imobiliário e ou a agricultura de quintal por conta do não acesso às políticas públicas, não condiz com as potencialidades da AU frente à crise paradigmática da relação do homem com a natureza e sociedade atualmente.

## AGRADECIMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Agradecemos à Rede Carioca de Agricultura Urbana, a Coletiva Popular de Mulheres da Zona Oeste, ao Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental (GPDJA) e ao Grupo de



Pesquisa Mercado, Redes e Valores do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de. *Agricultura urbana: isto e aquilo. Teorias e Práticas Urbanas: Condições Para a Sociedade Urbana*. 439 f. Tese (doutora em geografia) - Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG/Belo Horizonte, 2015.

ARTICULAÇÃO POPULAR VARGEM. *Insumos do Curso de Formação Planejadores Populares das Vargens para o Plano Popular das Vargens*. 2017.

EMATER-Rio. Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola - ASPA, 2019.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga. Eu vivo da natureza: resistência e conversão agroecológica de produtores na cidade do Rio de Janeiro. *REDD—Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, v. 8, n. 2, 2014.

\_\_\_\_\_. "The" sertão" became park: nature, culture and heritage, processes. *Estudos Históricos*, v. 29, n. 57, p. 129-148, 2016.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga; BATISTA FILHO, Almir. *Agricultura familiar urbana: limites das políticas públicas e das representações sociais*. Cidades, Comunidades e Territórios, Lisboa, n.39, 2019

FLICK, Uwe. *A companion to qualitative research*, v. 3, p. 178-183, 2004.

IBGE. Censo Agropecuário, 2017

LIMA, Caren Freitas. *Agriculturas na e da cidade do Rio de Janeiro: dicotomias e especificidades da Agricultura Urbana*. 199f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, UFRRJ/Seropédica, 2019

LIMA; LOPANE; PEREIRA; WILKINSON. Velhas e novas dicotomias do rural/urbano no planejamento urbano e políticas públicas e seus impactos para a Agricultura Familiar urbana: o caso de Porto Alegre. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais do XVIII ENANPUR 2019*. Natal: ENANPUR, 2019.

MASELLI, Morgana Mara Vaz da Silva. *A compra de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um balanço da (não) implementação da política pública no município do Rio de Janeiro*. 95f. Dissertação (mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável. UFRRJ, Seropédica, p.95, 2016

MOUGEOT, Luc. Agricultura urbana: conceito e definição. *Revista de agricultura Urbana*, 1(1), 01-08, 2000

SANTANA, Caroline. *Agricultura Urbana e Direito à cidade*: Análise do impacto do planejamento urbano na vida dos agricultores quilombolas do Maciço da Pedra Branca. 90f. (mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 2000, 3: 75-103.

WILKINSON, John; LOPANE, Anna. *From Urban Agriculture to Urban Metropolitan Food Systems*. Terceira Conferência Internacional Agriculture and Food in a Urbanizing Society, Porto Alegre, 2018.

## PARTE IV – Delimitações regionais e territoriais

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Lucia Silva**

Chuva é um fenômeno meteorológico. Baixada significa terras baixas, não necessariamente planície, e no nosso caso, terras baixas com pequenos morros em “meia laranja”. Os dois juntos, chuvas em terras baixas podem gerar cheias e enchentes.

O entorno da baía de Guanabara, principalmente a cidade do Rio de Janeiro, tem histórico de enchentes desde o século XVI. Cheias provocadas pelas chuvas são acontecimentos naturais, enquanto as enchentes estão atreladas à ideia dos danos materiais que as mesmas provocam. Os sentidos dados às chuvas mudaram ao longo do tempo na cidade e na Baixada Fluminense, assim, o objetivo deste texto é apresentar os significados dados às inundações ao longo do tempo e percorrer três momentos meteorológicos ocorridos na região da Baixada Fluminense para analisar as práticas sociais e políticas que ocorreram em função das mesmas.

As águas estão presentes no cotidiano dos habitantes da região mesmo antes da chegada dos europeus. Os principais nomes dos locais, de origem indígena e ainda utilizados, nos dão conta desta relação, como Meriti (palmeira

que gosta de áreas alagadiças), Japeri (um tipo de junco de pântano), Pavuna (lugar de águas turvas) e Iguaçu (água grande). O próprio termo fluminense evoca indiretamente água, já que vem do latim e significa rio. A relação da população com as águas mudou ao longo do tempo e as muitas águas que eram vistas como dádiva da natureza na região passou a ser vista como um problema social a ser enfrentado.

Antes de entrar propriamente nos três casos, é necessário fazer duas observações. A primeira, relaciona-se ao que consideramos Baixada Fluminense, visto que entendemos ser aquela região formada apenas pelo território que um dia foi o município de Iguaçu, desta forma é composta por oito municípios (Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João Meriti). Defendemos esta configuração por reconhecer que há uma história compartilhada, inclusive uma em relação às águas, que potencializaram uma identidade.



A história oficial da região tem a narrativa construída em torno da luta do homem com a natureza, tal como apresentado por Góes (1939), diretor da Segunda da Comissão Federal de Saneamento; minimizando o aproveitamento racional das terras com a tecnologia então existente

A história do povoamento da Baixada resume-se num combate permanente contra o pântano. Para explorar a terra, foi preciso, antes, conquistá-la às águas que a afogavam. Sem a obra saneadora do tremedal imenso, levada a termo pelos nossos antepassados, seria impossível o aproveitamento econômico da planura feracíssima.

Pela região inteira, existem, ainda, vestígios dessa luta secular travada, desde o Descobrimento, pelos seus colonizadores de todos os tempos. É uma obra comovente de pertinácia (Góes, 1939, p. 11).

Inundações ocorrem corriqueiramente nas Terra Firmes e nas Terras Alagadas embora o escoamento das águas nas primeiras fosse mais rápido, daí sua denominação. Não há muitas informações sobre a relação da população com o meio ambiente, mas a imagem de lugar inóspito e insalubre começaria a ser relacionada à região com a passagem da ferrovia Central do Brasil, já na sua construção. E de lugar produtivo e rota de escoamento do ouro, a região passou a ser vista como foco de doenças que poderiam inclusive atingir a cidade do Rio de Janeiro. Sanear a Baixada significava também manter o seu entorno saudável, principalmente a Corte e depois o Distrito Federal.

Saneamento em um primeiro momento não estava atrelado ao esgotamento sanitário, mas ao enxugamento das áreas alagadas. Durante a Primeira República, várias comissões foram constituídas com o objetivo de dissecar a terra. As duas federais (1911 e 1934) foram vitoriosas, principalmente a segunda ao aumentar o estoque de terras disponíveis para o uso urbano, possibilitando grandes loteamentos. Os muitos rios assoreados foram reutilizados e drenados na década de 1940.

O saneamento, enquanto drenagem, deve ser visto como potente instrumento de leitura da história da região, além claro, de possibilitar a ocupação urbana que ocorreria a partir da década de 1940. As pesquisas mostram que os primeiros grandes loteamentos foram realizados em localidades que tiveram a ação do Estado na drenagem dos rios, o loteamento de Nilópolis (55 mil lotes), por exemplo, na década de 1910, esteve ligado à intervenção da Primeira Comissão Federal no Sarapuí; enquanto Jardim Gramacho (7 mil lotes, inicialmente) à Segunda Comissão na década de 1940, também relacionado ao enxugamento da região costeira próxima à foz do Sarapuí e do Iguaçu. Além de estarem associados às novas terras ganhas das águas, localizavam-se distantes dos centros urbanos existentes (as estações de trem) e principalmente do Distrito-Sede (estação de Nova Iguaçu) do grande município.

Assim, a ocupação que se daria de forma acelerada na região, foi acompanhada com a fragmentação política (com as primeiras emancipações dos distritos de Duque de Caxias, S. J de Meriti e Nilópolis) e tinha como característica loteamentos realizados em

terras próximas aos rios saneados e em lugares distantes da sede do município. Exemplos desta afirmativa, além de Nilópolis e Jardim Gramacho, Imbariê (em Duque de Caxias) e Vila S. João (em S J Meriti). É importante ressaltar que a relação da população com as águas sempre esteve presente, fazendo parte inclusive de seu imaginário, da mesma forma que o Estado através do combate à insalubridade construiu um potente discurso de intervenção na região. Entretanto, há momentos em que estas águas exigiram maior articulação da administração pública, e é sobre esta questão que os exemplos escolhidos, a seguir, tratam.

## A CHUVA DE 1916: NILÓPOLIS, UM TAL BAIANO E UM CAPITÃO

As chuvas começaram na segunda-feira de carnaval, naquele ano ocorreu em março. Segundo o Correio da Manhã, começaram na parte da manhã “desanimando os foliões” a irem às ruas na cidade do Rio de Janeiro

A chuva que desde pela manhã caiu ontem sobre a cidade fez com que a Avenida Rio Branco a grande e linda artéria central da nossa Sebastianópolis, perdesse o brilho com que costuma engalanar-se nos dias festivos, nos grandes dias de vibração popular.

O movimento não teve intensidade de costume neste período de folguedos carnavalescos tão de agrado do povo carioca que tem por eles um verdadeiro delírio (Correio da Manhã, 07/03/1916, p. 3)

A chuva que caía na cidade do Rio de Janeiro apareceu inicialmente nos periódicos como um contratempo aos festejos de Momo, não havia notícias de estragos. No dia seguinte, na quarta, o mesmo jornal informava que a chuva não havia parado e que se transformara em um imenso temporal com desabamentos e que ruas de diversas partes da cidade transformaram -se em rios caudalosos. Os trens da Central e várias linhas de bondes pararam de circular. O temporal impediu o desfile dos corsos e a maior preocupação do jornal era com a transferência dos préstitos (Democráticos, Fenianos e Tenentes não saíram). Na quinta, as notícias dos subúrbios começaram a aparecer nas páginas do periódico, e os estragos e as mortes em toda a cidade foram arrolados.

Finalmente, na sexta, uma única notícia no jornal A Noite nos informa o que foi o temporal com vendaval na localidade de Nilópolis, ainda denominada de São Matheus na estação de Engenheiro Neiva no município de Iguaçu. O jornalista relata com tintas fortes o que ele viu

Não se pode fazer daqui a ideia justa do resultado das enchentes do Engenho Novo para cima (...) O temporal flagelou todos os subúrbios e estações que lhes sucedem até Engenheiro Neiva(...) A água, segundo as informações que colhemos em Anchieta e Engenheiro Neiva, subiu nestas localidades 1m70. **Foi um horror! As enxurradas, medonhas, turbilhonantes fizeram desabar os casebres,** deram cabos das plantações e criações, ameaçaram vidas, tudo arrastaram, finalmente, para longe – móveis, utensílios de toda a sorte... (A NOITE, 10/03/1916, p. 4, grifo meu).

O temporal assolou a cidade do Rio e a Baixada, e como os prejuízos foram grandes na cidade, pouca informação foi dada sobre os estragos em Iguaçu pelos periódicos cariocas. A dimensão do que foi o aguaceiro em Nilópolis foi dada por um jornalista local que presenciou todo o desespero da população do núcleo urbano.

Engenheiro Neiva começava a surgir do espesso matagal pela mão da civilização e nada tinha ainda recebido em proveito do seu saneamento, não escapando, por isso, à inundação, que tudo arrastava na sua ação destruidora.. Quadros pungentes de dor se verificaram então. Centenas de ranchos e casinhas frágeis foram arrastados pela correnteza impotente das enxurradas. Animais domésticos, como cabras, suínos, galinhas e outros, lá iam embrulhados nas fúrias do cataclisma. Gritos humanos de socorro, gritos de desespero (...). O autor desta modesta obra, então com 17 anos apenas, tomou parte saliente no serviço de salvamento à população em perigo. Não se esquece de que na rua Maria Braga, próximo à rua Coronel Soares, uma parturiente tivera a délivrance numa cama suspensa por cordas presas à cumeeira da casa, porque esta se achava submersa nas águas até a altura das janelas (Cardoso, 1938, p. 5-26).

O mesmo autor relata que, diferente do que ocorreu em outras localidades da cidade do Rio de Janeiro, as águas demoraram a baixar e a estagnação aumentou a insalubridade da pequena comunidade que estava se constituindo, estendendo a calamidade por meses.

Depois veio a fome, a endemia e a morte. Após oito dias de permanência é que as águas começaram a baixar, lentamente. Um mês depois ainda existia por toda a parte águas estagnadas, fermentando ao calor do sol toda a série de moléstia. Os cadáveres eram conduzidos enrolados em esteiras, presos a paus que iam sobre os ombros para o longínquo cemitério de Pavuna (atual S J de Meriti), por caminhos que, além de longos, eram acidentadíssimos. Muitas e não poucas vezes a polícia teve que intervir, lançando mão até da violência, a fim de obrigar os poucos moradores, encontrados nas ruas, para remoção e sepultamento dos corpos. **Foram meses seguidos de calamidade....** (Cardoso, 1938, p. 27-28, grifo meu).

Antes de relacionar a grande chuva de 1916 com a ação do Estado e o impacto da mesma sobre a localidade, é necessário ainda contextualizar o drama dos moradores ocorrido no recém-aberto loteamento que se transformaria em Nilópolis. Mirandella iniciou a venda dos lotes em 1911, mas o loteamento só deslanchou com a construção e inauguração da estação Engenheiro Neiva em 1914. Inicialmente 12 mil lotes foram vendidos (em um total de 55 mil). A compra do lote e a construção de casas de madeira foram incentivados pelos empreendedores como forma de garantir a ocupação rápida. A Primeira Comissão Federal, criada em 1911, durante a gestão do presidente Nilo Peçanha, havia limpad o Sarapuí o que permitiu a promoção dos lotes ao longo da via férrea entre os rios Pavuna e Sarapuí.

Segundo o Jornal do Brasil, apesar de muitos lotes vendidos, menos de 1500 estavam efetivamente ocupados com as casinhas de madeiras incentivadas pelos loteadores, e foram esses moradores as vítimas da enxurrada. Os lotes eram grandes



(12x50), permitindo a criação de pequenos animais e a existência de hortas, como forma de complementar a renda familiar. A enxurrada levou essa pequena economia familiar, e o jornal detalhou essa perda, assim como o jornalista local.

O próprio cronista ao descrever o flagelo dos nilopolitanos, então moradores da localidade de São Matheus na estação de Engenheiro Neiva, nos informa que a demora do escoamento das águas permitiu a proliferação de doenças e que uma crise sanitária se estabeleceu entre os sobreviventes, que organizados e chefiados por “um tal baiano” e um capitão exigiam reparação dos responsáveis pelo loteamento.

Por isso um praguejar sem fim se verificava contra os vendedores da área. Vários meetings foram realizados na localidade contra o proprietário dos terrenos e seus prepostos, tomando nos mesmos, parte saliente **o capitão Francisco José da Silva e um tal baiano**. A campanha de protesto atingiu tal aspecto que os vendedores de terrenos chegaram a mobilizar elementos da fina flor da Saúde Favella para sua defesa pessoal, no caso de possíveis ataques (Cardoso, 1938, p. 28, grifo meu)

Como descreve o jornalista, a população comandada pelos dois passou a exigir melhorias, não do estado, mas dos loteadores, já que em sua avaliação, os proprietários não poderiam ter vendido lotes em lugares insalubres. Vistos como culpados, os empresários passaram a temer essa população, inclusive contratando guarda-costas, mas principalmente a contenda poderia inviabilizar a venda dos demais lotes. Duas medidas foram tomadas para resolver a questão: a expulsão dos líderes da localidade e a compensação pelas perdas. A primeira medida foi realizada de forma truculenta utilizando-se da máquina estadual (processo e prisões) e a segunda deu-se com auxílio financeiro para reconstrução das casas com as trocas de terrenos, garantindo a continuidade do empreendimento

O capitão Silva, depois de processado por crime de injúria contra o proprietário da área, teve as suas benfeitorias compradas por um bom dinheiro, pelos próprios vendedores de terrenos, mas sob a condição de abandonar a localidade, como assim o fez Baiano, tantas vezes bateu com os costados na cadeia de Nova Iguaçu, que afinal, desistiu de uma vez por sempre de atacar o proprietário da área. **Não se deve esquecer, no entanto, que esses dois homens prestaram, com as suas arremetidas de protestos, relevantes serviços à população.** Os encarregados da venda de terreno, ante a aguerrida campanha, faziam o que lhes era possível em benefício da população dizimada. Trocavam-lhe os terrenos baixos por outros situados em planos elevado. Facilitavam-lhe madeiras e outros materiais para a construção de nova vivenda (Cardoso, 1938, p. 28-29, grifo meu)

A enchente de 1916 mostrou aos empreendedores que outras chuvas poderiam gerar os mesmos prejuízos, principalmente porque a limpeza do Sarapuí, realizada pela Primeira Comissão Federal, não garantiu o escoamento das águas. A região onde hoje localiza-se o município de Nilópolis estava na área disputada pelo Distrito Federal e Iguaçu, “o Contestado da Pavuna”, o que a deixava fora da atuação direta das duas municipalidades, assim não se podia contar com as duas “prefeituras” para a resolução de novas enxurradas.

Os empreendedores (formados por um grupo que tinha a frente a empresa de Mirandella, com ligações com Paulo de Frontin, Manoel Reis e o próprio Nilo Peçanha) recorreram ao governo federal, ao então ministro das Relações Exteriores, Nilo Peçanha, que já havia promovido algumas benfeitorias à localidade, solicitando e conseguindo a drenagem e retificação do Rio Bangu na cidade do Rio. A obra foi realizada pelo Ministério de Obras e Viação, a pedido do Nilo em nome da população local, através de requerimento, ficando pronta em 1918.

Determinada a limpeza do Rio Bangu, a fim de dar melhor vazão às águas pluviais, eram empregadas nesse mister as vítimas da catástrofe. Com esses gestos, sem bem movidos pelo interesse comercial, conseguiam amenizar os ressentimentos contra eles, gerados no espírito dos prestamistas vitimados (Cardoso, 1938, p. 29)

Somente a Segunda Comissão resolveu as grandes enchentes com a retificação do Sarapuí, embora depois da limpeza e retificação do canal do Bangu, não houvesse mais notícia de enchente daquela magnitude em Nilópolis, podendo o restante dos lotes ser vendido até a década de 1940. A atuação do Estado foi pontual, mas eficiente ao localizar a razão da enxurrada e drenar o rio Bangu. A atuação de Nilo Peçanha, fartamente documentada, nos jornais, inclusive atuando como porta-voz da comunidade, na realidade era produto da articulação do grupo empresarial envolvido no negócio loteamento-município.

O sucesso da Segunda Comissão Federal na Baixada pode ser visto na mais famosa chuva da cidade do Rio de Janeiro, a de 1966, que deixou um rastro de destruição no antigo estado da Guanabara, em Niterói e São Gonçalo, mas não na Baixada. A construção de diques e canais nos anos 1940 permitiram que os municípios da Baixada passassem incólumes pelo temporal de janeiro de 1966.

A Comissão chefiada por Hildebrando de Góes, avaliou que o principal problema da região, principalmente da área referente à bacia do rio Iguaçu, era a falta de delimitação do leito dos rios, que se misturavam com os muitos brejos, não dando vazão ao escoamento das águas, mesmo nas pequenas chuvas. A criação de novos leitos deu-se com a limpeza dos rios permitindo a reutilização de algumas seções e a construção de diques nas regiões mais pantanosas.

O projeto está com sua execução bastante adiantada, achando-se já dragados os rios Iguaçu, em uma extensão de sete quilômetros; Pilar, três quilômetros; Capivari, três quilômetros; Babi e Botas, dezessete quilômetros; Velhas, quatro quilômetros; Maxambomba, três quilômetros. Ao todo, só na bacia do Iguaçu já foram dragados trinta e sete quilômetros, retirando-se um volume total de 1.000.000 metros cúbico, tendo-se gasto a importância de 2.300.000\$000 (Góes, 1939. p. 41)

O conjunto de obras realizado na década de 1940 manteve a região sem grandes inundações. O evento meteorológico de 1966 tornou-se paradigmático para a cidade do Rio de Janeiro, mas não teve o mesmo impacto na Baixada. Nos periódicos há notícias de

pequenas enchentes nas décadas de 1950, 1960 e 70, sempre nos verões, mas nada que ocupasse grandes manchetes. Para a Baixada o equivalente aos temporais ocorridos em 1966 no Rio foram os de 1988, exigindo uma nova forma de atuação do Estado, equivalente ao da magnitude da Segunda Comissão Federal, mas desta vez pelos governos estaduais.

## **BAIXADA E A ENCHENTE DE 1988: PROJETO RECONSTRUÇÃO RIO**

Com a manchete “enfim, choveu. Como sempre, encheu” O Jornal do Brasil informava que no dia de Iemanjá um grande temporal atingiu todo o estado do Rio de Janeiro. Tal como as notícias de 1916, começaram arrolando os estragos na cidade, reforçando os já conhecidos pontos de alagamentos e histórias inusitadas como o jogo de basquete no alagado Maracanãzinho

Foi Iemanjá quem encomendou a chuva. Ela é a dona das águas e resolveu refrescar a cabeça do povo, que em janeiro ficou quente demais – afirmou Maria Ribeiro ao levar flores para a Rainha do Mar, em Copacabana. As chuvas, que atingiram grande parte do estado, causaram acidentes de trânsito na capital e no interior ... (JB, 03/02/1988, p. 01)

No dia seguinte, o mesmo jornal começaria a dar dimensão do que foi a primeira noite de chuva na Baixada, visto que foi a mais atingida pelo temporal, assim como a zona oeste. Buscando fazer comparações com enxurradas anteriores, como a de 1916, a de 1966, a de 1969 e a de 1971, os entrevistados buscavam culpados. No Rio, a maioria culpava o legislativo por mudar a data da comemoração do dia de São Sebastião (foi o ano em que se comemorou todos os feriados municipais às segundas), cuja data caía em uma quinta e foi comemorado na segunda. A chuva foi vista pelos cariocas como ira divina, embora os maiores estragos tenham ocorrido na Baixada.

Ainda se recuperando da chuva do dia 2, desabaria novamente no dia seguinte, na região metropolitana, outro temporal, que o jornal apresentava como manchete: “novas chuvas, novo caos, mais tragédias”. Desta vez, o tom das matérias era centrado na ineficiência do estado, cobrando maior organização e infraestrutura. Ao final daquela edição fazia o balanço de perdas, ainda parcial

Às 17 Horas de ontem, o saldo das enchentes era o seguinte em todos o estado, segundo os números oficiais: seis mortos, três mil e 149 desabrigados, sendo 1 mil 194 em Caxias, cinco em Teresópolis, 670 em Nova Iguaçu, 450 em São João de Meriti e 830 no município de Rio de Janeiro (JB, 05/02/1988, p. 6)

Ao término do terceiro dia de chuvas incessantes, os estragos se estenderam à região serrana e à zona sul, mas a Baixada, principalmente Belford Roxo e Duque de Caxias, as águas não baixavam. Uma semana depois do início dos temporais, o jornal ainda contabilizava perdas de toda ordem, desde deslizamento em Petrópolis, áreas alagadas, roubos e saques, até o medo de uma possível epidemia em toda a região metropolitana.

Com fim das chuvas, havia 277 mortos, 735 feridos e 22 590 desabrigados em todo o Grande Rio, uma calamidade jamais vista, dando conta da urgência de uma modernização na rede fluvial na região, em função do crescimento populacional acelerado das últimas décadas. A magnitude da enxurrada mostrara-se totalmente diferente do que acontecia a cada verão, que tinha histórico de pontos de alagamentos nos municípios da Baixada.

A ocupação desordenada foi favorecida pelo padrão loteamento, cujo modelo foi inaugurado em Nilópolis no início do século XX, não só pela sua magnitude (55 mil lotes), mas pela ação dos empreendedores, que vendia os lotes sem infraestrutura, esse *modus operandi* seria repetido praticamente em toda a região, inicialmente no grande município, depois nos emancipados. Assim, no final da década de 1980, os problemas de falta d'água, de esgotamento sanitário e recolhimento de lixo tornavam a região, formada por quatro municípios, mais suscetível às grandes inundações.

O saneamento básico tornou-se uma das principais reivindicações dos movimentos sociais organizados locais nos anos 1970 e 80. O Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense, criado em 1984 foi um dos canais entre a comunidade e o Estado, mostrando-se mais ágil nos governos Brizola (83/87 e 91/95) e com mais dificuldade no governo Moreira Franco (87/91) na cobrança de infraestrutura.

Entre 1970 e 1990, a região saiu de 1.600.233 para 1.941.578 habitantes, lembrando que os anos de 1980 foi denominado de década perdida, com o Rio de todas as crises (Dain, 1990), tendo como característica o empobrecimento da população, mesmo que a Baixada tenha tido crescimento econômico em função da saída de parte do setor produtivo da cidade do Rio para a região metropolitana. No estado do Rio, a descentralização econômica não se deu pela sua interiorização, mas pelo deslocamento para a área contígua da capital, reforçando a concentração populacional na área metropolitana, popularizando o que Silva (2012) denomina de macrocefalia.

Essa macrocefalia (a acentuada participação da região metropolitana na população estadual) dá surgimento a realidades totalmente antagônicas no que se refere à ocupação do território estadual, facilmente verificadas pelas taxas de densidades regionais. Ao passo que na RMRJ residem 2.483 habitantes para cada quilômetro quadrado, no interior a taxa é de apenas 112 para cada quilômetro quadrado (Silva, 2012, p. 73).

O governo Moreira Franco tinha sido criticado pela sua atuação durante a chuva. Sem dar uma resposta satisfatória à população, os movimentos organizados procuraram atuar em duas frentes: de forma emergencial, com donativos e mutirões de limpeza de ruas e reconstrução de casas, essas fartamente documentadas pelos jornais; e pressionando o governo a tomar medidas que não fossem paliativas. A gestão Moreira Franco conseguiu de forma imediata um empréstimo no Banco Mundial para prevenção de enchentes, mas sem projeto, dois anos depois das chuvas, nada havia sido realizado, e por pressão dos movimentos sociais, finalmente saiu o Projeto Reconstrução Rio, no final de mandato.

Segundo o coordenador do projeto, já na segunda gestão de Brizola, Teodoro Buarque de Holanda, o Projeto Reconstrução Rio foi pensado inicialmente como uma ação emergencial

O Reconstrução Rio foi concebido como um **projeto reativo a uma situação de fato: a destruição causada no Rio de Janeiro pelas chuvas** de fevereiro de 1988. Frente a este dramático evento, foi possível aos governos estadual, e municipal do Rio, de Petrópolis e da Baixada Fluminense tirarem partido de uma oportunidade singular para contratar de imediato um empréstimo internacional de grande porte, que teria como objetivo colocar limites na força com que a natureza castigava a vida social e produtiva do nosso estado, toda vez que chuvas mais pesadas incidiam sobre as cidades de maior adensamento, particularmente sobre a Capital... (Holanda, 1995, p. 25, grifo meu)

O projeto de caráter emergencial tinha relação direta com o enfrentamento das enchentes, e isto significava intervenções de macrodrenagem nos rios da Baixada que não haviam sido realizadas pela Segunda Comissão Federal, ratificando a avaliação do problema, ou seja, via as enchentes como produto de rios sem leitos em áreas pantanosas que não davam vazão ao escoamento, assim, reter águas em diques nas áreas palustres e delimitar os leitos dos rios, por meio de limpeza, para que pudessem facilitar o escoamento seriam a resposta às enchentes. Inicialmente, durante o governo Moreira Franco, ainda que estivessem previstos, por força dos movimentos sociais, obras de esgotamento sanitário, destinação de resíduos sólidos e reassentamento de famílias ribeirinhas, na prática foram formulados apenas a construção de barragem no Sarapuí em Gericinó, dragagem dos rios Pavuna, Sarapuí, Botas, Iguaçu, Saracuruna, e nos canais Figueiras, Imbariê, Roncador e Taquara, confirmando a leitura da Comissão dos anos 1940.

Apesar da pressão dos movimentos, na gestão Moreira Franco não houve participação popular, e os conflitos eram de duas ordens, a primeira era a noção de emergência do Estado, usada para legitimar a falta de participação, dada a urgência das decisões, a segunda era que na prática o processo estava lento, visto que rápido foi apenas o contrato com o Banco Mundial, as demais fases, projeto e execução, não saíram do papel no governo de Moreira Franco. É sempre bom lembrar que foi na gestão de Moreira Franco, o fim da FUNDREM, cujos técnicos tinham uma visão integrada da Região Metropolitana. A volta de Brizola ao governo do estado trouxe mudanças adicionais, já que novos objetivos foram incorporados ao projeto, tendo que ser totalmente revisto, exigindo novos contratos com o Banco Mundial.

A incorporação das demandas dos movimentos, que haviam sido deixadas de lado na gestão anterior e o fim da ideia de que o projeto era emergencial foram as principais mudanças do Reconstrução, que o próprio Holanda passou a tratar como um novo programa de saneamento ambiental, nas palavras dele “estruturação do Reconstrução Rio como projeto socioambiental e regionalizado” (Holanda, 1995, p. 35). A partir dessas premissas, novas metas e formas de execução foram estabelecidas, com base em uma

regionalização de ação, novas intervenções foram inseridas no escopo do projeto, que no caso da Baixada, de forma mais abrangente introduziu urbanização, como a construção da Linha Vermelha (no do trecho de S Cristóvão à Dutra) e moradia para a população ribeirinha, além é claro de destinação de resíduo sólido.

A forma de operacionalização escolhida do novo projeto foi a constituição de um conjunto de subprojetos com gerências específicas e alguma autonomia, sob a direção do GEROE (Grupo Executivo de Recuperação e Obras de Emergência) que controlava os recursos financeiros. Mesmo com mudanças na forma de pensar, no momento de execução algumas ações apresentaram-se de forma desconectadas e exigiram uma organicidade que a administração pública estadual não tinha, lembrando que o projeto mobilizava Defesa Civil, FEEMA, SERLA, CEDAE, IEF, além das prefeituras municipais, algumas se constituindo, como Belford Roxo e Queimados (recém emancipados), e outras já com o corpo técnico consolidado como o do Rio de Janeiro (muitos com experiência adquirida com a chuva de 1966).

Esse fator revelou-se um grande entrave, particularmente no caso da coordenação da área de drenagem do Reconstrução Rio e da diretoria técnica da SELA, que por sinal mantinham péssimo relacionamento com o corpo técnico e administrativo da instituição. O próprio governo, que os respaldou em praticamente todas as escaramuças, não se sentiu à vontade para bancar mais essa modalidade de contestação capitaneada pelo GEROE. O Banco Mundial, que de certa forma havia chegado a motivar-nos a empreender esse caminho, recolheu-se ao conservadorismo obreirista, e passou a fazer leituras do conflito como se tratassem de disputas interburocráticas (GEROE x SERLA, GEROE x FEEMA, GEROE X SOSP). Na verdade, o que estava em pauta era a operacionalização de uma visão holística, com todas as suas consequências (Holanda, 1995, p. 41)

A falta de cultura administrativa integrada, que o projeto, pela sua magnitude, exigia, foi um dos fatores que inviabilizaram a consecução do que foi planejado. Segundo o coordenador, foi a operacionalização da execução e não a fase de planejamento que revelou as diversas formas de entendimento da realidade e culturas burocráticas distintas. É curioso, visto que normalmente é o contrário, no momento da construção dos objetivos e das metas, principalmente no seio de uma gestão democrática, em que todos os atores estão disputando os recursos é que se estabelece a tensão, e não no da execução como foi o caso do Reconstrução.

A execução do projeto de macrodrenagem pela SERLA exigia reassentamento de milhares de famílias, que no caso da Baixada, foi realizado com a construção de quatro conjuntos habitacionais: Missões (400 unidades em Duque de Caxias,) Botas (300 unidades, em Belford Roxo), Barro Vermelho (1.500 unidades, em Belford Roxo) e Campo do América (425 unidades, em Mesquita).

A discussão sobre a habitação, visto que o reassentamento da população ribeirinha era condição primordial para a realização da drenagem dos rios da região, foi avaliado

pelos movimentos organizados como um sucesso, não só pela participação, cuja força conseguiu mudar a metragem das moradias de 22 para 44 m<sup>2</sup>, mas porque dentro da heterogeneidade da administração pública, os espaços que tratavam da habitação, tinham melhor relacionamento com a população, diferente do que acontecia com a própria atuação da SERLA.

O projeto não foi totalmente executado e o que deu visibilidade à gestão não foi associado diretamente ao projeto, nem as chuvas (a construção da linha vermelha, por exemplo). Apesar das divergências internas, houve ganhos para a população local, não só em função da drenagem de alguns rios e melhoria da mobilidade com a Linha Vermelha, mas pelo reassentamento de atingidos e urbanização de determinadas áreas. A administração pública trouxe para o seu cotidiano uma nova forma de pensar a gestão, que segundo o coordenador do projeto, tinha uma concepção holística e democrática, o que acabou por inviabilizar a operacionalização de alguns subprojetos, mostrando a heterogeneidade da máquina estatal e culturas administrativas em disputas, principalmente por ampliar metas e objetivos, como a incorporação da despoluição da Baía de Guanabara, um dos maiores fracassos da gestão Brizola.

## **BAIXADA E SUAS HISTÓRIAS DE CHUVA**

Anualmente, normalmente no verão, temporais caem na Baixada, é fenômeno natural rotineiro. Essas chuvas, inicialmente, eram vistas como instrumentos de limpeza e primordiais para a manutenção do volume de água que garantia o comércio com o transporte fluvial, fazendo dos portos, importantes núcleos urbanos locais, a maioria nas Terras Alagadas, como Pilar, Saveiros, Estrela e Iguaçu. As Terras Firms, naquele momento, eram vistas como áreas periféricas. A passagem da estrada ferro mudaria esta situação duplamente: a primeira com o deslocamento da forma de escoamento dos produtos do interior, antes calcados nos tropeiros, lanchas e barcos (Estrada do Comércio e Portos), o que potencializaria a decadência econômica das Terras Alagadas; e a segunda com a construção da imagem da região como insalubre em função da existência de várias áreas pantanosas (algumas causadas inclusive pela própria estrada de ferro).

O enxugamento das terras passaria a ser condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico da região. As Comissões Federais de Saneamento (1911 e 1934) ratificaram este entendimento e deram importantes contribuições para o secamento e liberação dessas terras. Pensadas inicialmente para uso agrícola, as terras acabaram sendo utilizadas nos loteamentos, ou seja, uso urbano sem urbanização. As consequências danosas da falta de infraestrutura deste padrão de ocupação podem ser vistas de várias formas, aqui eleger-se o impacto das chuvas em duas ocasiões.

Os três temporais escolhidos deram-se em função do imaginário existente na cidade do Rio de Janeiro, já analisados pela historiografia: 1916, 1966 e 1988. O de 1966 não teve

impacto na Baixada. Até o momento não foram encontradas informações que indiquem similitude com a maior enchente do Rio (pelo menos no imaginário da população carioca). Pode ser que tenha ocorrido, mas como na cidade foi uma tragédia de grandes proporções, as informações da metrópole acabaram ocupando todos os espaços na “mídia”. Outra explicação plausível, é que de fato não ocorreu, em função do sucesso das obras realizadas pela Segunda Comissão e mesmo com a “febre dos loteamentos” (Souza, 1992) ocorrendo naquele momento, a infraestrutura foi capaz garantir o escoamento das águas, visto que a explosão populacional se daria nas décadas seguintes (anos 70 e 80)

Para a Baixada foram encontradas no século XX, até o momento, duas grandes enxurradas. A primeira, especificamente ocorreu em Nilópolis em 1916, exatamente porque era uma área de ocupação urbana precária no imenso município rural. Mirandella e seus sócios estavam começando a lotear o município. Não se sabe ao certo o número de mortos (não havia prefeitura, nem Correio da Lavoura e não foram encontradas as atas da câmara daquele período), visto que os jornais cariocas privilegiaram os estragos no Distrito Federal. O cronista local refere-se a centenas de pessoas mortas, oito dias para a água baixar, a polícia obrigando os sobreviventes a carregarem os mortos até o cemitério de São João, e os que puderam abandonar o local, o fizeram. Os que ficaram, culparam os sócios do empreendimento e exigiram compensações.

Como estava no início das vendas, foi relativamente fácil compensar os sobreviventes (com perseguição às lideranças), mas a continuidade do negócio dependerá da resolução das causas da enchente. O grupo se articulou e por meio de uma obra no rio Bangu resolveu o problema do escoamento das águas, e a venda dos lotes pode continuar. A atuação do Estado foi pontual. Foi o governo federal, por meio do ministério de Obras e Viação, a pedido do ministro das Relações Exteriores quem realizou a limpeza e drenagem do rio. Não havia prefeitura no município e o governo do estado não tinha recursos, mesmo com a existência de uma comissão estadual de saneamento, mostrando a falta de uma cultura administrativa voltada à prevenção de enchentes dentro do governo estadual.

A segunda enxurrada abordada aqui, a de 1988, trouxe para dentro da máquina estatal um conjunto de novidades, visto que o projeto Reconstrução Rio previa maior integração entre as repartições públicas envolvidas, e participação com a população atingida. O temporal ocorreu no meio da gestão de Moreira Franco, e nada foi feito até a gestão seguinte. O perfil democrático do governo Brizola garantiu a ampliação do escopo, o que também inviabilizou a execução da totalidade planejada. A limpeza dos rios foi atrelada à urbanização das margens, à modernização das usinas de lixo (na avaliação dos técnicos, parte do lixo produzido na Baixada acabava nos rios), ao tratamento do esgoto, e ao reassentamento da comunidade ribeirinha, mas a construção da Linha Vermelha e a despoluição da baía de Guanabara foram inseridos no projeto.

Grande parte do projeto foi realizado, e o que não foi, passou a fazer parte da agenda de um Estado que se viu obrigado a mobilizar seu corpo técnico para incorporar as



questões ambientais da periferia (projeto Iguaçu é um exemplo), antes pensada de forma pontual e fragmentada, sempre em ações emergenciais. Na prática, foi uma das maiores intervenções do governo do estado na região, sendo comparada à Segunda Comissão de Saneamento (1934) e ao PAC (2007), mas essas do governo federal

Se o aguaceiro de 1966 na cidade do Rio de Janeiro potencializou a criação da GEO-RIO no antigo estado da Guanabara e a formação de uma cultura administrativa de prevenção das encostas, pode-se dizer que as chuvas de 1988, de forma parecida conformou uma agenda para a máquina estadual, antes inexistente, mesmo que tenha exposto as divergências internas quanto às formas de atuação do corpo técnico nos vários espaços institucionais. No início do século XXI, Costa (2001) no relatório da PLANAGUA (cooperação técnica Brasil e Alemanha de gerenciamento de recursos hídricos no estado do Rio de Janeiro) ainda denunciava a falta de planejamento integrado dentro da burocracia estadual e confirmava ser este o principal obstáculo para uma intervenção eficiente na região.

Essas grandes chuvas, que na cidade do Rio de Janeiro tiveram registro de 205 mm de precipitação em 1916, 237 mm em 1966, e em 1988, precipitação de 430 mm (COSTA, 2001: 82), provocaram danos (materiais e humanos) na Baixada, assim como tiveram impacto dentro da administração pública, por isto, apesar de importante, este texto não se ateve ao ciclo hidrológico, ao relevo e declividades, nem as características das bacias hidrográficas ou hidrograma das chuvas, mas aos aspectos antrópicos e políticos que estão atrelados aos temporais, que são frequentes na Baixada Fluminense. O principal objetivo foi mostrar que a relação do Estado (principalmente o governo estadual) com o fenômeno natural mudou ao longo do tempo, embora a principal dificuldade, a falta de uma atuação integrada dos vários órgãos públicos ainda permaneça, e sem integração, organicidade e recursos, os problemas das enchentes continuarão a fazer vítimas e grandes estragos na região. Novas chuvas cairão, afinal, o verão está próximo.....

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Viação e Obras Públicas. **Relatório apresentado pelo engenheiro chefe da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense**, Hildebrando de Araujo Goes. Rio de Janeiro: s/e, 1934

BRESCIANI, M S M. As sete portas da cidade. In **Espaço & Debates** (Revista de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), 1991, vol 34

CARDOSO, E. **Nilópolis de Hontem e de Hoje**. Nilópolis: L. & J. Berkowitz, 1938.

DAIN, S. O Rio de todas as crises – crise econômica. In **Série Estudos**. Rio de Janeiro: IUPERJ, n 80, 1990

GOES, H de A. **O Saneamento da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: MVOP/DSBF, 1939.

COSTA, H. **Enchente no estado do Rio de Janeiro**: uma abordagem geral. Rio de Janeiro: SEMADS, 2001

HOLANDA, T B. Projeto Reconstrução Rio: balanço e perspectivas. In OLIVEIRA, J F de (org.) **Saneamento Ambiental na Baixada cidadania e gestão democrática**: avaliação do programa Reconstrução Rio na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE, 1995

MEDEIROS, O. **Administração territorial**: comentários, subsídios e novas leis. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946

OLIVEIRA, R. R. e MONTEZUMA, R. História ambiental e ecologia da paisagem: caminhos integrativos na geografia física In **Mercator**, v 9, n 19, 2010

SILVA, R. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro 1990/2008**. Rio de Janeiro: EdFVG, 2012

SOUZA, S M de. **Da Laranja ao Lote**: Transformações sociais em Nova Iguaçu. Rio de Janeiro, UFRJ, PPGAS/ Museu Nacional, 1992. (Dissertação de Antropologia)

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

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Denise de Alcantara**

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

### INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cook e Swingedouw asseveram que

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## OESTE METROPOLITANO

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

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

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

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

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

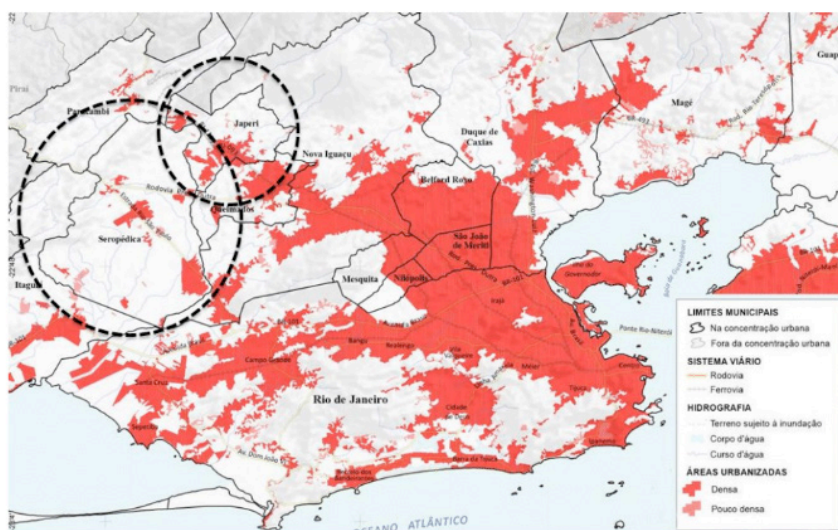


Figura 1: Áreas urbanizadas da RMRJ, destacando os espaços não urbanizados em Seropédica e Japeri.

Fonte: IBGE, 2018, editado pelos autores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

alteram as dinâmicas do mercado imobiliário local.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

IDH, 0,659.

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

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

## COESÃO TERRITORIAL X SEGURANÇA PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

## CENÁRIO DISTÓPICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# CAPÍTULO 14

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

Data de aceite: 02/05/2022

**Adriana dos Reis Monteiro**

**Diná Andrade Lima Ramos**

### INTRODUÇÃO

Segundo o sexto relatório publicado, pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*), no ano de 2021, a mudança climática antrópica, prevista e registrada no quinto relatório publicado no ano de 2015, já está afetando o clima da terra e, apresentando eventos extremos, de desastres ambientais. Entre os principais desastres estão as ondas de calor, chuvas intensas, tempestades convectivas severas, secas, ciclones tropicais e epidemias, em particular, a influência humana na disseminação do Coronavírus (COVID-19).

A respeito da pandemia da COVID-19, a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis (PMAR), em 14 de março do ano de 2020, através do Decreto nº 11.593, em cumprimento à Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro do mesmo ano, limitou o acesso à turistas na Ilha Grande. Somente a entrada de moradores era permitida. As medidas emergenciais, referentes: ao isolamento, distanciamento social, fechamento de comércios e à quarentena buscavam mitigar

o agravamento da emergência internacional de saúde pública, levando a um colapso no sistema de saúde no Brasil e à consequente impossibilidade de atender, adequadamente, a toda a população (PMAR, 2020).

No entanto, segundo o Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA, 2021), “a Baía da Ilha Grande é uma região que abriga um dos ecossistemas preservados de maior relevância para biodiversidade na zona costeira fluminense” e, por isso, atrai, anualmente, centenas de milhares de visitantes e turistas. Visto que essa atividade turística exerce impacto ambiental, tanto no ambiente terrestre, quanto marinho, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO no Brasil, 2021) e o INEA, atuam na Baía da Ilha Grande (BIG), desde o ano de 2012, com o objetivo de garantir, em determinadas áreas, a conservação e o uso sustentável da sua biodiversidade, provendo o sustento dos povos tradicionais e dos demais habitantes da região.

Desta forma, o Projeto para a BIG, no ano de 2016, que uniu a FAO e o INEA, propunha um arranjo sustentável sob a concepção da Iniciativa BIG 2050, que estabelecia alguns mecanismos: “monitoramento da saúde ambiental da BIG, democratização da informação e criação de um ambiente favorável ao surgimento de soluções para a conservação tendo a sociedade como



protagonista” (INEA, 2017). Porém, foi impactada, diretamente, pela pandemia.

Transcorridos mais de um ano desde o início da pandemia, na 4ª Reunião Ordinária da Comissão de Intergestores Regional da Baía da Ilha Grande, ocorrida em 26/04/2021, reunindo: a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES), as Secretarias Municipais de Saúde de Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (COSEMS/RJ), foi registrado que ainda havia casos da forma grave do COVID-19, e que, os leitos disponibilizados ainda não correspondiam totalmente às reais necessidades da região.

Fica evidente que todos os mecanismos de incentivo voltados à: gestão integrada baseada em ecossistemas, fomento do empreendedorismo sustentável, melhoria do bem-estar humano e da igualdade social, não conseguem atender ao disposto na Iniciativa BIG-2050, uma vez que as ações planejadas foram diretamente impactadas pela gravidade da pandemia, em sua terceira onda de atuação na região, conforme registrada em abril do corrente ano (SES, 2021).

Segundo a PMAR (2020), as aulas presenciais nas unidades da rede pública e privada de ensino, incluindo as Instituições de Ensino Superior, tiveram que ser suspensas. Porém, relata que não houve prejuízo na manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação. Por outro lado, atividades que envolveram a Secretaria Executiva de Cultura e Patrimônio foram suspensas. O que causou danos intangíveis às exposições e aulas na Casa de Cultura, no Centro e na Ilha Grande, na Casa de Cultura Laranjeiras, no Museu de Artes Sacras, em espetáculos no Teatro Municipal, em eventos de um modo geral e nas oficinas dos projetos selecionados pelo edital do Fundo Municipal de Cultura.

Em paralelo ao aumento dos casos de infecção por COVID-19, e, em parte devido a ela, se agravaram as necessidades econômicas da comunidade local. Por isso, somado às ações realizadas pelo “Radar BIG”, o Grupo de Estudos da Baía da Ilha Grande (GEBIG), da Universidade Federal Fluminense (UFF), disponibilizou informações de ações solidárias e de ajuda humanitária existentes, para atender à região da BIG, denominado - “Mapeamento das redes de solidariedade na Baía da Ilha Grande”. O mapeamento contou com o apoio de voluntários, lideranças comunitárias, organizações da sociedade civil, poder Público e Universidades, os quais cadastraram, até o momento, 17 instituições, que necessitam de ajuda humanitária, com atenção especial para “as populações urbanas periféricas, rurais e comunidades tradicionais, que compõem a diversidade geográfica e cultural da região” (GEBIG, 2020).

A proposta foi desenvolvida respeitando as medidas de segurança sanitária, frente à COVID-19 e, com o objetivo de explorar os benefícios da tecnologia digital, na solução dos problemas locais. Isso daria visibilidade às demandas locais, além de viabilizar a criação de uma rede tecnológica de solidariedade.

Concomitantemente, o programa de extensão universitária, denominado “Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial” (PEPEDT), da Universidade

Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), compõe outra rede de assistência tecnológica, assessorando reuniões periódicas do conselho regional, o Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande (Colegiado BIG). Este programa transformou-se, pouco a pouco, numa instância política autônoma na esfera pública, para o exercício do controle social, e, fomentando o desenvolvimento sustentável (RAMOS, 2019). Este espaço proporciona, ainda, troca de saberes, praticando e estimulando a gestão social na mobilização e atuação sociopolítica, bem como cria pontes, de modo a oferecer assessoria multidisciplinar às instituições e à população do Território da Baía da Ilha Grande (BIG), atualmente composto pelos municípios: Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica e Rio Claro, todos municípios fluminenses. Isto porque abrange uma rede nacional e internacional de apoiadores e parceiros.

Neste contexto, o objetivo deste artigo é analisar a atuação do PEPEDT, junto ao Colegiado BIG, sua articulação entre atores e instituições, em apoio aos povos originários e comunidades tradicionais, considerando as medidas restritivas impostas para o enfrentamento da pandemia do COVID-19 e, ao final, relatar a percepção da adesão às reuniões remotas.

Supõe-se que as atividades de extensão universitária do PEPEDT têm mobilizado importantes redes de apoio aos povos originários e comunidades tradicionais, no enfrentamento, durante e no pós-desastre ambiental da COVID 19, pois a equipe do programa assessora às instituições locais para o exercício do controle social (TENÓRIO, 2008); e na construção coletiva de projetos relacionados ao desenvolvimento territorial.

## **METODOLOGIA**

Como método, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental, e a observação amostral. A análise observacional possibilitou a sistematização dos dados e informações disponibilizados nas redes sociais do PEPEDT: Facebook (/pepedtufrrj e /colegiadobig), no grupo Colegiado BIG, criado no aplicativo de mensagens instantâneas, o Whatsapp e ainda Youtube, plataforma de transmissão de compartilhamento de vídeos (PEPEDT UFRRJ). O recorte é o Território da BIG, composto por seis municípios do Estado do Rio de Janeiro, sendo que cinco deles foram instituídos na implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR): Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Seropédica. Rio Claro pediu inserção posteriormente.

A amostra analisada nesta pesquisa inclui pessoas e/ou grupos alicerçados na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPTC), sendo eles indígenas, pescadores artesanais, agricultores familiares, e demais atores locais: gestores públicos e privados, organizações sociais, entre outras articulações comprometidas com a utilização dos recursos naturais de forma sustentável, garantido a “(sobre)vivência” das espécies, incluindo a humana, considerando todos os aspectos

do desenvolvimento multidimensional (CAPORAL; COSTABEBER, 2002) e a garantia dos direitos das gerações futuras, permitindo tomada de decisão e difusão dos conceitos referenciados, de gestão e controle social (TENÓRIO, 2012) da sociedade civil e do poder público.

A pesquisa também busca identificar, a partir de pontos de atenção referenciados por Vianna (2017) e Kraemer (2018), a possibilidade do êxodo rural, como consequência dos danos causados pelos impactos aos núcleos comerciais das regiões da BIG, afetadas pelas medidas restritivas impostas para conter o agravamento da pandemia. Soma-se a isso, os danos às comunidades tradicionais, número de vítimas da pandemia, carência de programas de fomento aos projetos emergenciais, falta de reconhecimento enquanto categoria, danos ambientais naturais e/ou antrópicos, entre outros.

## RESULTADOS

A página do PEPEDT no Facebook foi criada no dia 15 de abril do ano de 2015 e atua em parceria com o Colegiado Territorial Rural da BIG. Esse núcleo virtual de apoio à BIG é formado por professores e estudantes da UFRRJ (RAMOS, 2019), os quais se organizam como rede de apoio ao desenvolvimento sustentável, sobretudo na zona rural da BIG.

As reuniões virtuais estão registradas nas redes sociais do PEPEDT, acima citados, a partir do dia 10 de setembro do ano de 2020, quando se evidenciou a necessidade das medidas restritivas de enfrentamento ao COVID-19 (Tabela 1), enquanto a sociedade brasileira enfrentava a ameaça da segunda onda da pandemia, e testemunhava, aparentemente incrédula, o crescente aumento do número de casos diagnosticados e vítimas fatais. Cabe salientar que os frequentes anúncios do representante do executivo brasileiro, minimizando a gravidade da doença, contribuíram para essa incredulidade e, consequentemente, para a não prevenção individual da doença. As ações de intensificação do uso de tecnologias remotas de comunicação foi decidida em reunião do PEPEDT, para que suas ações tivessem continuidade, mesmo com o distanciamento social.

<b>Eventos</b>	
10/09/2020	A Etnomática nas Comunidades tradicionais ribeirinha do Rio Xingu (PA) e quilombola da Ilha da Marambaia (RJ)
17/10/2020	O PEPEDT na Semana Nacional de Tecnologia 2020 - A Extensão Universitária no Território BIG
<b>Bate Papo com o Colegiado BIG</b>	
15/09/2020	Pactuações do Território BIG
17/10/2020	O PEPEDT na Semana Nacional de Tecnologia 2020 - A Extensão Universitária no Território BIG
19/03/2021	O Observatório Territorial da BIG e Pactuações
30/03/2021	A Construção do Observatório Territorial da BIG e Pactuações
16/04/2021	A Construção do Observatório Territorial da BIG e Pactuações
15/06/2021	A Importância das Redes e Mercados Digitais para os Coletivos
28/06/2021	Quilombos e Turismo de Base Comunitária: desafios e potencialidades
17/08/2021	A construção do OT-BIG e as ações continuadas do Instituto Mazomba
31/08/2021	A continuação do processo de construção do OT-BIG e as dinâmicas da bacia do Rio da Guarda e da FLONA Mário Xavier
<b>Reunião VIRTUAL do Colegiado do Território Rural da BIG</b>	
29/09/2020	21ª - Construção coletiva do Pacto pela BIG
02/03/2021	23ª - Construção do Observatório Territorial da BIG e Pactuações
04/05/2021	24ª - Desmonte do COMAAP (Conselho de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca) - Itaguaí e Construção Coletiva do Observatório BIG

Tabela 1 - Reuniões e eventos virtuais do PEPEDT registrados na durante a pandemia do COVID-19.

Fonte: PEPEDT, 2021 - Facebook<sup>1</sup>.

As chamadas públicas para a participação coletiva das plenárias virtuais são intituladas “*Bate-papo com o Colegiado BIG*” e “*Reunião VIRTUAL do Colegiado do Território Rural da BIG*”. A primeira permanece disponibilizada no canal do Youtube.

A sequência de atividades relacionadas ao planejamento das atividades virtuais do PEPEDT prevê alinhamento prévio a respeito das melhores datas de realização dos eventos, aprovação da chamada pública pelos membros do PEPEDT, postagem no Facebook, compartilhamento aberto nas redes sociais, compartilhamento nos grupos de WhatsApp, lembrete da chamada na véspera do evento, e, lembrete da chamada na data do evento. Desta forma, no Facebook, de modo sincronizado com o Youtube, o PEPEDT realizou dois Eventos, nove “Bate-papos com o Colegiado da BIG” e quatro Reuniões Virtuais do Colegiado Territorial Rural da BIG. Estes contaram com a participação de convidados, agentes públicos e especialistas, para tratar dos temas inerentes às reais necessidades e ameaças ao território.

Cabe ressaltar que, de acordo com Ramos, Villela & Maury (2020), o Colegiado da BIG corria o risco de interromper suas atividades no ano de 2016. Segundo os autores, sua

<sup>1</sup> Disponível em: (inserir link da página) inserir link

continuidade foi definida na 5ª Reunião Ordinária, em junho do ano de 2016. Desta forma, foi institucionalizado o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da BIG na UFRRJ, passando a ser denominado “Programa de Pesquisa, Ensino e Extensão”, enquanto um programa de extensão na UFRRJ. O agora PEPEDT interage com os Laboratórios de Pesquisa de cinco docentes.

Os resultados da análise apontam que o PEPEDT vem conseguindo mobilizar os atores sociais do território da BIG, oferecer o assessoramento técnico, contribuir para fortalecimento de sua cultura política, promover e fomentar a gestão e controle social no território, estimulando a participação de temas de extrema relevância, tais como o Desmonte do Conselho de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca (COMAAP) do município de Itaguaí; construção de uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH) no Rio Bracuí, em Angra dos Reis, que afetaria, em especial, às populações quilombolas e às Unidades de Conservação Ambiental; bem como os principais danos ambientais à Bacia do Rio da Guarda e à Floresta Nacional (FLONA) Mário Xavier, em Seropédica, todos municípios fluminenses do Território da BIG.

Em razão das medidas de enfrentamento da pandemia do COVID-19, as análises destacam a relevância da discussão sobre a importância das redes e mercados digitais para os coletivos, uma vez que mantém a sociedade politicamente mobilizada e busca, ao mesmo tempo, formas de escoar a produção local, extramuros regionais, sem que seja necessário o deslocamento de turistas e visitantes, para aquisição dos produtos oriundos da BIG, sobretudo da sua zona rural e costeira.

Os principais marcos da atuação do PEPEDT junto à BIG durante a pandemia negociados, construídos e discutidos em diferentes espaços virtuais, oficinas, cursos e reuniões com a plenária do Colegiado BIG, foram: Carta Manifesto - Pacto pelo Mar; elaboração da Carta do Pacto pela BIG e Consolidação do Observatório Territorial da BIG.

O PEPEDT foi convidado a participar de um projeto para redigir a “*Carta manifesto do Pacto pelo Mar*”. O programa estendeu o convite ao Colegiado BIG na 20ª Reunião do Colegiado BIG, ainda de forma presencial, quando o coletivo formalizou a adesão ao “*Pacto pelo Mar*”. Esta iniciativa inspirou a redação de uma Carta-pacto pela BIG. Com convite estendido aos seis municípios integrantes do Território BIG, o PEPEDT realizou, junto ao Colegiado BIG, quatro oficinas técnicas participativas visando a discussão para a construção do “*Pacto pela BIG*”:

1. 03/11/2020 - Agenda 2030 e Sustentabilidade;
2. 10/11/2020 - Gestão e Controle Social, Participação e Ações Alcançadas;
3. 17/11/2020 - Território e Redes;
4. 24/11/2020 - Perspectivas de um pacto pela Baía da Ilha Grande.

Observou-se forte aderência da carta com as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da agenda 2030 (ONU, 2021), uma vez que esta agenda foi utilizada

como eixo estruturante, para sistematizar as falas dos atores locais. As redes tecnológicas de apoio foram fundamentais para que estes tivessem voz e oportunidade de elencar suas apreensões e demandas, subsidiando um mapeamento. Este instrumento é fundamental para que as ações conjuntas entre atores e o PEPEDT sejam pautadas na territorialização dos Objetivos Globais, cujas prioridades foram elencadas pelos próprios habitantes e/ou gestores públicos.

Da participação coletiva e da cooperação técnica oferecida pelo PEPEDT, é possível destacar ações como: i) Curso de Extensão de Formação de Conselheiros Municipais; ii) Curso de Formação para membros, diga-se lideranças locais, do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande (OT-BIG); iii) Capacitação continuada de Gestores Territoriais Municipais e das Organizações da Sociedade Civil; iv) Análise de risco às populações quilombolas, pescadores artesanais e agricultores familiares, bem como às Unidades de Conservação especificadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e instituídas pela Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000; e pareceres técnicos referentes à inserção de empreendimentos locais, como a criação da Pequena Central Hidrelétrica (PCH), no Rio Bracuí, Angra dos Reis.

Estes esforços, da equipe universitária, não só evitaram impacto maior na desmobilização dos atores e lideranças locais, como foram capazes de expandir sua rede e, avançar em suas pesquisas de iniciação científica, mestrado e doutorado, e atividades de extensão, pondo em prática contínua o tripé desejado, na formação universitária, ao integrar ensino, pesquisa e extensão.

Assim, suspensão das reuniões presenciais, em razão da tentativa de conter a disseminação do COVID-19, não impediu o cumprimento de uma agenda de governança territorial participativa, pelo desenvolvimento sustentável e para a formação de opinião, subsidiando decisões em tempo de crise, conforme compromisso estabelecido na Carta *“Pacto pela BIG”*.

Ainda sobre a expansão da rede do Colegiado BIG, a adesão do Colegiado e do PEPEDT, na Carta Manifesto da Coalizão do *“Pacto pelo Mar”*, reafirma o alinhamento de suas ações com a 2030 da ONU, em especial, o uso sustentável do mar, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro, que tem na pesca a fonte de renda de grande parte dos povos tradicionais costeiros, considerando, inclusive, trabalhadores não costeiros, mas que são sustentados pelos recursos marinhos. A grande importância deste resultado para a BIG é inserir povos tradicionais e gestores públicos e privados como participantes da *Década dos Oceanos*, estimulando-os a atuar como contribuintes na melhora dos indicadores previstos para a qualidade dos recursos hídricos.

Por fim, os resultados demonstram que a atuação do PEPEDT foi eficaz em reunir pessoas, profissionais, gestores e demais interessados em multiplicar conhecimento, e em ser agentes transformadores no território da BIG.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das ações virtuais do PEPEDT, como medida de suporte ao Colegiado BIG, durante a pandemia do COVID-19, apontou que a iniciativa do Programa, relacionada ao uso das redes sociais para a realização das *lives*, e ao uso das tecnologias de ensino remotas, apresentou eficácia na minimização da intensidade dos conflitos sociais e territoriais, e na identificação dos danos às Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e às terras onde as comunidades tradicionais e povos originários habitam, seja para reprodução social, atividade cultural ou econômica.

É possível afirmar que as iniciativas do PEPEDT, junto à BIG, são baseadas na busca pelo diálogo e pela participação democrática, inclusiva, autônoma, plural e igualitária. Estas iniciativas valorizam a participação dos povos e das comunidades tradicionais, de modo a permitir a discussão de ações, na esfera pública. As discussões, negociadas e consolidadas nas reuniões dessa instância política autônoma do Colegiado BIG. A igualdade participativa observada na análise de padrões, subsidia políticas públicas que se pretendem plural e descentralizadas em qualquer processo de tomada de decisão para o desenvolvimento sustentável do território, ou seja, para o bem comum.

No Brasil, diante da necessidade do cumprimento de protocolos internacionais de enfrentamento de pandemias, e das medidas restritivas impostas pelo Ministério da Saúde desde o mês de março de 2020, muitas ações envolvendo redes tecnológicas foram impulsionadas, objetivando incluir produtivamente atores diversos. No entanto, considerando a média de participação em reuniões similares às realizadas pelo PEPEDT, de aproximadamente 20 pessoas, é sabido que as redes não estão sendo suficientes para alavancar, sozinhas, o comércio territorial rural no Brasil, de modo a suprir as necessidades financeiras dos produtores.

Desta forma, é fundamental ações locais que permitam o retorno seguro às atividades econômicas. No âmbito da BIG, a PMAR, em julho do ano de 2021, lançou o protocolo de vacinação em massa na Ilha Grande. Esta iniciativa garantiu o retorno do turismo e dos visitantes na localidade, reduzindo o prejuízo à saúde física dos habitantes pela COVID-19. Entretanto, no mesmo período, o Brasil sediou a Copa América enquanto o Ministério da Saúde brasileiro anunciava a presença de novas variantes do vírus. Isto impactou diretamente a reabertura do comércio e a quantidade de visitantes esperados.

Diante do cenário de profundo abalo emocional, a atuação do PEPEDT, junto à essas comunidades, representam muito mais do que multiplicação do conhecimento técnico, mas ofereceu aos povos originários e comunidades tradicionais, bem como aos vulneráveis, um lugar de escuta e acolhimento, de modo periódico e contínuo, além de proporcionar uma maior proximidade com pesquisadores e equipes multidisciplinares. Paralelamente, gera um sentimento de esperança na solução dos seus conflitos e uma expectativa de assistência técnica especializada, com o objetivo de fomentar os polos de conhecimento

da UFRRJ, especialmente do PEPEDT.

Foi constatada a eficácia deste modo de atuação do PEPEDT, enquanto projeto de Extensão Universitária, na visibilidade do território da BIG e no tratamento multiplicador proporcionado pelas redes tecnológicas, sobretudo no que tange às ações solidárias, incentivando e facilitando o acesso às pessoas que queiram contribuir, minimizando os impactos do déficit econômico regional.

É possível afirmar que a rede de apoio construída pelo PEPEDT contribui com as análises relacionadas ao “*Radar BIG*” (SILVA *et al.*, 2021) por difundir a “saúde” do meio ambiente deste território, e, proporcionar um espaço virtual de colaboração, informação e inovação.

A pandemia do COVID-19 é considerada um desastre ambiental de grandes proporções, relacionado entre os desastres que causam grandes danos, como tempestades, furacões, ciclones, movimentos de massa e temperaturas extremas. A este respeito, o Resumo Técnico do 6º Relatório do IPCC afirma que os desastres ambientais ficarão mais intensos a cada ano, considerando que alguns eventos extremos, sobretudo relacionados ao aquecimento global na última década, são considerados extremamente imprevisíveis e causados pela interferência humana no sistema climático (IPCC, 2021).

Sendo assim, é possível concluir que há ameaça de novos desastres ambientais à BIG e ao seu entorno, sobretudo os relacionados ao aumento do nível do mar (GODOI *et al.*, 2011), tornando evidente a importância da continuidade dos projetos que consideram a organização do PEPEDT, na defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e no fomento à participação, gestão e controle social. Para tanto, o uso de mídias digitais, redes sociais e outros meios remotos de comunicação têm se mostrado grandes aliados, seja na difusão de informação, seja na mobilização e mesmo na recuperação econômica do território.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Brasília, DF: Presidência da República - Secretaria-Geral - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, [2020]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 10/09/2021.

**BRASIL. Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 10/09/2021.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise multidimensional da sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.3, n.3, p.70-85, jul./set. 2002.



FAO BRASIL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Secretaria e Instituto do Ambiente do RJ e FAO lançam Iniciativa BIG 2050 e celebram sucesso do 1º Desafio BIG.** Itália, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/fr/c/1038704/>. Acesso em 11/09/2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Preservação ambiental de territórios tradicionais é tema de encontro em Paraty (RJ).** Centro Colaborador da OPAS/OMS em Saúde Pública e Ambiente, 2021. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=715&sid=13>. Acesso em: 13/09/2021.

GODOI, V.A.; CALADO, L.; WATANABE, W.B.; YAGINUMA, L.E.; BASTOS, MARCOS. **Evento extremo de ondas na Baía da Ilha Grande: um estudo de caso.** Campos dos Goytacazes: Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego - Instituto Federal Fluminense, 2011. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/boletim/article/view/2177-4560.20110014/1349>. Acesso em: 14/09/2021.

**Governo do Rio e Organização das Nações Unidas lançam a iniciativa BIG 2050.** Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <http://www.governoaberto.rj.gov.br/noticias/2017/09/governo-do-rio-e-organizacao-das-nacoes-unidas-lancam-iniciativa-big-2050>. Acesso em: 12/09/2021.

GEBIG UFF - GRUPO DE ESTUDOS DA BAÍA DA ILHA GRANDE DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Redes de solidariedade na Baía da Ilha Grande em tempo de pandemia.** Niterói, 2021. Disponível em: <http://gebig.org/noticias/redes-de-solidariedade-na-baia-da-ilha-grande-em-tempo-de-pandemiaa/>. Acesso em: 12/09/2021.

INEA - INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (Rio de Janeiro). **Iniciativa BIG 2050**, 2017. Disponível em: [http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Livro\\_Big\\_2050-1.pdf](http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Livro_Big_2050-1.pdf). Acesso em: 12/09/2021.

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. **Sexto Ciclo de Avaliação (AR6).** Disponível em: [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/ciencia\\_do\\_clima/painel\\_intergovernamental\\_sobre\\_mudanca\\_do\\_clima.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/ciencia_do_clima/painel_intergovernamental_sobre_mudanca_do_clima.html). Acesso em 11/09/2021.

KRAEMER, C. F. B. **Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: casos no território rural da Baía de Ilha Grande - RJ.** 2018. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - PPGCTIA) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, 2018.

MASSON-DELMOTTE, V. P.; ZHAI, A.; PIRANI, S. L.; CONNORS, C.; PÉAN, S.; BERGER, N.; CAUD, Y.; CHEN, L.; GOLDFARB, M. I.; GOMIS, M.; HUANG, K.; LEITZELL, E.; LONNOY, J. B. R.; MATTHEWS, T. K.; MAYCOCK, T.; WATERFIELD, O.; YELEKÇİ, R.; YU AND B. ZHOU (EDS.). (2021). **Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Reino Unido: Cambridge University Press. 2021.

MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. **MPRJ e MPF recomendam adoção de medidas para proteção a comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras em Angra dos Reis e Paraty.** Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/88613>. Acesso em 15/09/2021.

ONU BRASIL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (2015). Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 10 setembro 2021.

PEPEDT - PROGRAMA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, Seropédica, 2020. Disponível em: [https://www.facebook.com/pepedtufrrj/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pepedtufrrj/?ref=page_internal). Acesso em 15/09/2021.

\_\_\_\_\_. **Carta Manifesto - Coalizão em Rede do Pacto pelo Mar - Municípios do Rio de Janeiro**. Seropédica, 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/pepedtufrrj/photos/2559945297643728>. Acesso em 14/09/2021.

PMAR - Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, [2020]. **Decreto nº 11.593, de 14 de março de 2020**. Disponível em: <http://coronavirus.angra.rj.gov.br/downloads/decretos/Decreto-11593-2020.pdf>. Acesso em: 10/09/2021.

PMAR - Prefeitura Municipal de Angra dos Reis. **Prefeitura restringe acesso de turistas a Angra - Ações foram necessárias para coibir o avanço do coronavírus e proteger a população. Outras medidas também foram tomadas**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 2020. Disponível em: [https://www.angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid\\_noticia=58091&indexsigla=imp](https://www.angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid_noticia=58091&indexsigla=imp). Acesso em: 10/09/2021.

RAMOS, D. A. L. **O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande, RJ: gestão, controle social e espaço de articulação e negociação entre atores**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - PPGCTIA) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, 2019.

RAMOS, D. A. L.; VILLELLA, L. E.; MAURY, P. M.. **Extensão universitária: apoio à participação social para o desenvolvimento dos territórios rurais**. Salvador: Revista NAU Social - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2020.

MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Procedimento Administrativo nº 02/20**.

ROCHA, T. C. F.; OLIVEIRA, U. M. **Iniciativa big 2050 – radar big a saúde ambiental da Baía de Ilha Grande**. Curitiba: Brazilian Journal of Development, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/30357/23885>. Acesso em: 12/09/2021.

SES - SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. Estado do Rio de Janeiro. Assessoria de Regionalização. **Ata da 4ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Regional da Baía da Ilha Grande**. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTM2MDY%2C>. Acesso em: 12/09/2021.

SILVA, M. D. C.; PEREIRA, M. B.; IKEMOTO, S. M.; ROLIM, H. N.; MORAES, L. E. S.; **nº 2020.00240164 (Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty) Recomendação nº 04/ 2020**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/88613>. Acesso em 15/09/2021.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - Revista da Administração Pública (RAP), 1998.

TENÓRIO, F. G. (Org). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análises**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

VIANNA, M. A. **A agricultura familiar em Seropédica-RJ: gestão social, participação e articulação dos atores do polo de conhecimento local em agropecuária**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Seropédica, 2017. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/4551>. Acesso em: 15/09/2021.

## CIDADE COMO ALAVANCA DO CRESCIMENTO COM IGUALDADE

*Data de aceite: 02/05/2022*

**Robson Dias da Silva**

Esse texto foi um dos vencedores (menção honrosa) do concurso ensaios Cepal e Valor Econômico sobre o Futuro com Crescimento e Igualdade no Brasil em comemoração aos 70 anos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Foi primeiramente publicado na coletânea com os textos vencedores: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44524/1/S1900082\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44524/1/S1900082_pt.pdf)

### INTRODUÇÃO

Qual seria o espaço do espaço em uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico nacional? Como essa estratégia poderia alcançar crescimento sustentado, mudança estrutural e promoção do bem-viver para o maior conjunto possível da população? Estaria no “lugar em que vivemos” as respostas para os problemas e marcas do desenvolvimento periférico capitalista no território brasileiro? Esse conjunto de questões objetiva jogar luzes sobre uma peça importante, muitas vezes pouco compreendida e valorizada, em estratégias de desenvolvimento: o território.

Ainda que haja um maior reconhecimento do “território” enquanto categoria central para inúmeras questões de nosso tempo, percebe-se um considerável déficit de ações públicas e

privadas efetivamente território-lideradas, em outros termos, lastreadas e delineadas sobre as múltiplas variáveis, econômicas, sociais, demográficas, culturais e ambientais, que se encerram em um espaço físico, juridicamente ordenado e sob garantias institucionais. A história brasileira tem-se mostrado mais receptiva às experiências setor-orientadas, nas quais o território se enquadra em um espectro entre dois papéis principais: simples lugar de localização de fatores de produção ou, como no caso das indústrias extrativas, local no qual a riqueza natural está.

Em algumas décadas comemoraremos o primeiro centenário do início da industrialização nacional. Truncado ou não, esse processo mudou radicalmente a feição do país, tanto do ponto de vista produtivo, quanto do desenvolvimento territorial. O deslocamento do centro dinâmico da economia nacional de “fora para dentro” resultou em um sistema econômico diversificado e articulado, marcado pela integração do mercado nacional capitaneado pela produção manufatureira e serviços urbanos.

Em paralelo ao esforço industrializador, o país foi se urbanizando. Nossa rápida urbanização foi marcada pelo salto quantitativo do número de brasileiros que passaram a residir nas grandes metrópoles nacionais, em especial nas suas periferias. Já entre 1930 e 1980 os grandes desafios urbanos a se enfrentar davam

as caras. As altas taxas de natalidade, os grandes contingentes migratórios, a expansão de setores industriais diversos e busca por recursos naturais (renováveis e não-renováveis) pelo território do país compunham o caldeirão que indicava não somente que a “cidade” era o espaço por excelência do nosso capitalismo, de suas virtudes e potencialidades afloradas, mas também das chamadas “dores do crescimento”.

Ainda que parte desses problemas fossem entendidos como “resultantes de virtudes”, as pressões que representavam sobre a qualidade de vida da população em geral e os riscos para o padrão de acumulação já preocupavam. Em fins dos anos 1950, por exemplo, Celso Furtado já alertava para a necessidade de reformas que viessem potencializar o desenvolvimento capitalista brasileiro e corrigir os problemas derivados do intenso processo de industrialização-urbanização. Sabemos que as chamadas “reformas de base” não saíram, sendo substituídas por um modelo de crescimento que, não obstante apresentar resultados fantásticos do ponto de vista do ritmo expansivo, foi marcado pela concentração da riqueza, observável não somente no nível funcional, mas também da distribuição espacial entre as regiões do país.

Nos anos 1980 e 1990 o quadro se tornou mais crítico. Hiperinflação, baixo crescimento do produto e estrangulamento externo nos levaram ao desnudar das deficiências sociais da parte urbana de nosso capitalismo, até então muito ocultadas pela dinâmica da renda e emprego. O ar de Cubatão, as favelas do Rio e o trânsito de São Paulo nos expunha à seguinte realidade: nem havíamos resolvido a questão agrária e já tínhamos uma complexa questão urbana.

Os anos mais recentes só confirmaram que as cidades brasileiras, entendidas no marco desse trabalho enquanto os espaços urbanos do país, são o espaço por excelência das contradições e tensões nacionais. Nelas estão os potenciais e os entraves ao desenvolvimento de mais longo termo. Tanto nos períodos de maior dinamismo produtivo, quanto nos de recessão, notou-se a persistência de problemas que não somente travam a expansão econômica, como também fazem de nossas cidades lugares cada vez mais distantes do bem-viver. Moradia, trânsito, degradação ambiental, crise hídrica, apagão de aeroportos e portos, desemprego e violência se tornaram temas constantes da agenda nacional nesses últimos anos.

Assumindo as cidades como o grande produto capitalista contemporâneo, como eixos e plataformas de geração de riqueza, conhecimento e trocas culturais. Isto posto, e com base nas questões que abrem esse texto, busca-se fazer breve reflexão sobre como as cidades, entendidas aqui como o espaço urbano nacional, poderia ser a base propulsora, organizadora e orientadora de um conjunto de medidas e ações que ensejaram a retomada de trajetória de crescimento econômico não apenas menos oscilante, mas também lastreada em dois princípios fundamentais: a redução das desigualdades e ampliação do bem-viver pelo território brasileiro.

A tese aqui defendida é que uma estratégia nacional de desenvolvimento com

redução das desigualdades, inclusive, com ampliação geral do bem-estar social, precisa ter como referência-maior as cidades do país. Isso feito, cremos que o possamos usufruir crescimento econômico de mais longo termo e menor volatilidade, orientando parte da capacidade produtiva, técnica e imaterial nacional para a solução dos desafios e problemas urbanos, em especial dos grandes centros, nos quais residem grande parte de nossa população e são geradas grande parte da riqueza nacional.

Além dessa breve introdução, o artigo se divide em duas partes: na primeira, o argumento central é que as cidades brasileiras são expressão dos principais desafios que têm na heterogeneidade estrutural seu cerne, na segunda, são apresentados e discutidos os principais argumentos em defesa do papel das cidades enquanto eixos condutores e nucleares de uma estratégia nacional de crescimento com redução das desigualdades. Em ambas, busca-se demonstrar que as cidades têm ampliado seu papel de condicionadoras da política global e, por conseguinte, se tornando agentes cada vez mais utilizados nas experiências nacionais de crescimento mundo afora.

## **CIDADES E HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL**

Dentre as diversas contribuições do pensamento cepalino ao desenvolvimento latino-americano e caribenho, a chamada heterogeneidade estrutural se destaca no campo dos estudos regionais e urbanos. Os desníveis de produtividade entre os setores dinâmicos e aqueles mais atrasados, simbolizada na coexistência entre estruturas sociais e econômicas modernas com arcaicas, têm sido apontados como um dos grandes nós ao desenvolvimento da região, desde o *Estudo Econômico da América Latina de 1949* até os documentos mais recentes, como *The Inefficiency of Inequality de 2018*, que vêm advogando a necessidade de mudança estrutural com inserção externa e equidade.

O rompimento da condição periférica através da maior incorporação progresso técnico e aumento da produtividade passava nos marcos cepalinos por um amplo esforço de industrialização, iniciado sob a via da substituição de importações. Esse processo resultaria, também, na ampliação das atividades urbano-terciárias, simultaneamente alimentando e ajudando a alimentar a urbanização nacional. Em poucos anos, pudemos assistir o deslocamento da dinâmica produtiva para os espaços urbanos das cidades, que passaram a experimentar maior nível geral de produtividade e diversificação econômica. Assim, as cidades foram paulatinamente assumindo o protagonismo no processo de crescimento nacional.

Em simultâneo, os desequilíbrios regionais se tornaram uma das grandes marcas do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. O sudeste brasileiro passou a abrigar alto percentual da produção industrial, bem como do setor financeiro, da estrutura de comércio e, principalmente, da infraestrutura econômica e equipamentos públicos culturais. Nesse contexto, as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, as duas grandes metrópoles

do país, se tornaram espaços ao mesmo tempo de oportunidades e exclusão, de mudanças e permanências.

Ainda que as cidades tenham se tornado os motores territoriais do crescimento econômico brasileiro, o reconhecimento das mesmas, por parte dos governantes, enquanto escala estratégica ao desenvolvimento nacional é muito tímido. É importante registrar que o “modelo” nacional de crescimento urbano, quase em nada planejado, e orientado pelo crescimento de alguns setores econômicos, e não pela realidade territorial (bioma, população, relevo e cultura), se mostra esgotado e responsável direto por um conjunto imenso de problemas que figuram entre os principais no cenário nacional.

Não negando a importância dos estados-nacionais nas agendas contemporâneas de desenvolvimento, diversos autores têm destacado as cidades enquanto espaços privilegiados e centrais para a gestão e execução de políticas em prol do desenvolvimento nacional. Sassen, por exemplo, assinala que a atual fase de desenvolvimento do capitalismo tem nas cidades, em especial os grandes aglomerados urbanos, a arena principal de ações muitas vezes de repercussão global.

Essa ascensão das cidades à escala central de acumulação e processos decisórios tem a ver, também, com os desafios planetários mais urgentes, em especial aqueles expressos na Agenda 2030. Nesse ponto específico, cabe destacar a importância de atendimento do décimo-primeiro Objetivo do Desenvolvimento Sustentável que trata dos assentamentos humanos, sustentabilidade e resiliência aos desastres naturais e mudanças climáticas. Ademais, as teses de urbanização planetária, os riscos associados às mudanças climáticas, os imperativos geopolíticos (terrorismo e migrações) estão entre os pontos de preocupação mundial que, embora tenham sido continuamente debatidos em esferas supranacionais, têm as cidades como o “lugar” de determinação dos conflitos e execução de ações em busca da resolução.

## **POR UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO CIDADE-ORIENTADA**

Espaço por excelência do capitalismo mundial, a cidade se apresenta enquanto categoria fundamental para dinâmica econômica de todos os países, dos mais aos menos industrializados. No entanto, ainda persiste a ideia de que as mesmas, e sua estruturação, organização e funcionamento, são resultantes do dinamismo produtivo, tal como o fim de um processo. Por isso, ainda mostra-se amplamente aceita a percepção que problemas urbanos são somente reflexos de estruturas produtivas incompletas, de baixa complementaridade e níveis de produtividade. Não que não sejam. Não que não haja aí grande parte da resposta para os problemas apresentados por vários espaços urbanos. Mas, o que busca-se destacar é que esses espaços podem ser o “princípio, meio e fim” e não somente esse último.

Assim, uma estratégia de desenvolvimento baseada nas cidades primeiramente deve

requalificar o processo de expansão da economia urbana de “resultante de” para “propulsor de”. A necessidade de uma estratégia desse tipo, cidade-orientada, se fundamentaria na urgência, após décadas de ciclos econômicos diversos, de redução veloz da pobreza nacional conjugada ao ganho de produtividade, objetos maiores de qualquer processo de desenvolvimento social-produtivo. Nessa perspectiva, crescimento, sustentabilidade e desigualdades estariam efetivamente dentro de pacotes de inversão e concepção de política econômica, com vistas ao bem viver nacional.

As cidades brasileiras, especialmente as grandes metrópoles regionais e suas periferias, são simultaneamente pólos dos potenciais econômicos, sociais, culturais do país e espaços nos quais os grandes problemas e enfrentamentos do cotidiano nacional têm se observado. Então, de maneira detalhada, quais seriam os pilares e eixos de uma proposta de desenvolvimento com equidade nacional baseada na economia de nossas cidades? Basicamente, três pontos:

- 1) estímulo à (re)industrialização socialmente referendada
- 2) ampliação do mercado nacional consumidor e da oferta nacional
- 3) maior integração nacional sob a perspectiva policêntrica

Em termos mais concretos, a conjugação desses três eixos ensejaria um amplo esforço de (re)industrialização que tivesse como objetivo central a resolução de problemas, demandas e gargalos econômicos e, especialmente, sociais, tais como saneamento básico, moradia, vias de acesso e toda a infraestrutura social básica. O redesenho das demandas urbanas teria como maior lastro construções reais e simbólicas voltadas ao cotidiano e bem-viver. Atenta-se que na Agenda 2030 há clara menção ao compromisso internacional aos investimentos em ampliação de equipamentos urbanos coletivos, tais como ruas, praças e demais espaços públicos.

A infraestrutura nacional ganharia papel central, não mais determinada quase que exclusivamente a partir de modelos voltados para fora em atendimento às exportações de commodities e recursos naturais em geral, mas à interligação de centros urbanos mais robustos, de tamanhos diferentes, que exerceriam sobre o território novas centralidades, dando maior equilíbrio à distribuição da renda para além do eixo “sudeste”.

O Brasil poderia, a partir de então, como observado em outros países de grande dimensão territorial, apresentar outros espaços dinâmicos, tornando-se enfim uma economia policêntrica, reduzindo as pressões e demandas que atualmente são muito concentradas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, em especial em relação à equipamentos culturais e infraestrutura universitária e de pesquisa.

E como essa estratégia poderia atuar sobre o crescimento econômico e redução das desigualdades?

A ampliação do investimento em setores dedicados ao enfrentamento dos problemas sociais e econômicos atuariam não somente reforçando multiplicador de renda, mas



também gerando economias externas e sinergias que por conseguinte reduziriam custos do sistema como um todo. Isso atuaria em maior diversificação da economia urbano local ao mesmo tempo que especializações regionais, de redes de cidades, poderiam se formar, trazendo ao território nacional novos centros econômicos e culturais e redefinindo os pesos e funcionalidades urbanas.

A industrialização voltada para a produção de moradias, pontes, praças localmente referendadas (pensadas para o clima, relevo e bioma local) demandaria a mobilização de uma ampla cadeia de produção de novos materiais e saltos de conhecimento na engenharia e arquitetura nacional. O mesmo se observaria com esforços concentrados para implementação de medidas associadas à Agenda 2030, em especial todo o espectro sob a denominação “infraestrutura verde”.

Saneamento básico, despoluição de rios, lagos e baías e manejo de resíduos sólidos são fronteiras de produção que a curva poderia ser rapidamente deslocada, com real capacidade de incorporação de progresso técnico, potencial de geração de inovações e saltos qualitativos inter-geracionais de grande monta em termos de qualidade de vida e saúde. Mesmo o conjunto de doenças tropicais que têm atingido o país poderia ser parte desse grande processo, reunindo a expertise nacional (universidades, centros de pesquisa, empresas privadas...) em busca de tecnologias de mitigação dos efeitos ou supressão das recorrentes epidemias. Nesse ponto, haveria expansão da fronteira de produção com o experimento de inovações socialmente orientadas, em setores dedicados não ao atendimento exclusivo do mercado externo, mas especialmente ao mercado interno.

Um ponto central da estratégia proposta tem por base preocupação expressa no mais novo documento da CEPAL sobre o panorama do crescimento latino-americano: o papel dos recursos naturais na infraestrutura nacional. Quase como um padrão, a infraestrutura latino-americana e caribenha foi fortemente orientada para o atendimento aos setores voltados ao comércio internacional, em grande medida os intensivos em recursos naturais. Assim, de modo oposto ao observado em países desenvolvidos europeus, como exemplo, todo o aparato de vias de comunicação obedeceu mais à lógica expansiva dos setores produtores que das necessidades de mobilidade e comércio intra-urbano.

No caso brasileiro, os sempre questionados gargalos de infraestrutura se dão não apenas pela insuficiência da oferta, mas também pela baixa adequação dos mesmos, em termos de localização, desenho, planejamento, frente às demandas cotidianas dos cidadãos e empresas não associadas ao setor exportador. Isso abre uma oportunidade real de investimentos em novas vias que ao mesmo tempo pudessem mobilizar o investimento e mercados de trabalho regionais e a criação de rotas e regiões econômicas mais pujantes e interconectadas. Ademais, permitiria ao próprio setor exportador de bens primários novas estruturas logísticas, melhorando sua competitividade via redução dos custos e estabelecendo nova relação entre a “cidade extrativa” e a “cidade exportadora”.

A própria atividade agropecuária usufruiria dessa requalificação, podendo-se

estabelecer uma mudança na relação entre campo e o urbano, determinada mais pela coesão dos laços produtivos que pela pura complementaridade. A agricultura urbana, por seu turno, poderia se tornar um vetor de geração de renda e emprego, notadamente em nichos de mercado diferenciados e de maior valor agregado, auxiliando em padrões de alimentação mais saudáveis para todo o conjunto populacional e renda maior para os pequenos e médios produtores locais.

Tudo o que foi apontado poderia conduzir a um melhor padrão de distribuição espacial da população do país, em direção ao crescimento de regiões por todo o território nacional, em especial em metrópoles regionais e cidades-médias.

As cidades, por assim dizer, se tornariam reais vetores do crescimento econômico brasileiro centrado no atendimento de demandas sociais, da população, em frentes diversas, fomentando um processo real de urbanização inclusiva e redução das desigualdades.

## REFERÊNCIAS

ECLAC (2019). The Inefficiency of Inequality, Santiago do Chile, CEPAL.

PREBISCH, R. (1949): Introducción: el desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Estudio Económico de América Latina, 1948, Santiago de Chile, CEPAL.

### **Em busca das análises e das políticas públicas territorializadas: a urgência em aprimorar a espacialização democrática da ação pública e coletiva.**

Carlos Antônio Brandão<sup>1</sup>

Foi um enorme prazer ler em primeira mão este livro por ocasião do honroso convite para dialogar com as importantes problemáticas discutidas em seus esmerados capítulos. Poder posfaciá-lo, neste momento de comemorações pelo primeiro decênio exitoso das atividades do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da UFRRJ foi gratificante.

O ensejo é também de aprofundamento da reflexão coletiva sobre o Programa: pela trajetória trilhada; pelas conquistas logradas; e pelos desafios postos para o futuro.

O PPGDT foi concebido em 2012 para ousar construir uma abordagem territorializada, multidimensional, interdisciplinar, multiescalar e sobretudo crítica das possíveis estratégias de desenvolvimento para determinado espaço socialmente construído. Uma dezena de pesquisadores foi mobilizada à época para a discussão e a formulação da proposta, entre os quais me incluía. O amplo leque de temas e perspectivas tinha suas unidade e coerência garantidas, ao lograr fazer convergir as experiências acumuladas de seu corpo docente nas problemáticas do desenvolvimento e do território e no desejo de cada um e cada uma de poder contribuir para a formulação de políticas públicas mais consequentes em nosso país. Desejo de discutir ações públicas e coletivas adequadas ao enfrentamento de nossa constelação de mazelas, desigualdades, destituições e injustiças sociais e espaciais que marcam a produção social de nossos territórios.

Visando produzir, articular e disseminar conhecimento nestas temáticas e contribuir para a formação de recursos humanos de qualidade em nível de pós-graduação, o curso se estruturou e se fortaleceu ao longo do tempo (e porque não dizer: ao longo do espaço, ao alargar suas redes de cooperação), contando com um quadro docente e discente com interesses bastante convergentes, que já formou quase uma centena de mestrands e mestrandas.

Um ponto de grande destaque é o amplo espaço acadêmico que o PPGDT descortinou, posto ser um dos poucos no Brasil que não negligencia os espaços rurais. Nossa área do conhecimento, a do planejamento urbano e regional, muitas vezes realiza estudos regionais e urbanos, sem levar na devida conta tanto o meio ambiente, quanto o

<sup>1</sup> Ex-professor do PPGDT. Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Doutor, Livre Docente e Professor Titular em Economia Regional e Urbana pelo Instituto de Economia da Unicamp. Pós-doutor em Geografia pela Universidade British Columbia. Pós-doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Bolsista do CNPq. Coordenador do site [www.interpretesdobrasil.org](http://www.interpretesdobrasil.org). Página Pessoal: [www.carlosbrandao.org](http://www.carlosbrandao.org). E-mail: [BrandaoUFRJ@gmail.com](mailto:BrandaoUFRJ@gmail.com).

meio rural com suas múltiplas ruralidades.

Como o presente livro demonstrou, mesmo sendo esta apenas uma pequena amostra da riqueza de abordagens, métodos e temas que marcam e ressaltam a vitalidade e as múltiplas potencialidades do PPGDT, são muito variadas as suas contribuições, ao tratar: do desenvolvimento territorial sustentável; as transformações socioeconômicas e o desenvolvimento regional; a importância do apoio às inovações; o papel do financiamento de longo prazo; o potencial das formas alternativas dos empreendimentos autogestionários; as injustiças socioespaciais e a violência contra a mulher; a qualidade das águas em áreas periurbanas; o papel do capital turístico-imobiliário; a agricultura urbana; a história de chuvas; a análise do Oeste Metropolitano; as potencialidades da extensão universitária; o papel estratégico das cidades no processo de desenvolvimento.

Neste contexto de grande diversidade - mas sólida unidade de propósitos do Programa - gostaria de apontar sucintamente algumas questões, buscando dialogar com a riqueza dos referenciais teóricos-metodológicos e das temáticas analisadas no livro.

Iniciando pelo conceito central de Desenvolvimento, em seguida procuro apontar alguns elementos sobre Território e Territorialidades para pensar as Políticas Públicas em um país com inúmeras especificidades.

Em uma interpretação crítica e histórica, o desenvolvimento deve ser entendido como um processo complexo de decisões que logram estruturar o pleno exercício de opções alternativas que possam desatar inventividades voltadas à ampliação dos horizontes de aspirações sociais e a criação de possibilidades libertadoras, através da atuação cidadã autônoma e emancipada. Tal processo é tão complexo que acaba se revelando sempre um enorme desafio sua plena apreensão científica, dadas suas múltiplas dimensões e determinações: sociais, culturais, econômicas, políticas, ambientais etc.

O desenvolvimento enquanto construção social e política de trajetórias com durabilidade, deve permanentemente incluir parcelas crescentes das populações marginalizadas nos frutos do progresso técnico, gerar coesão, identidades, demarcação autônoma de espaços e uma coerência estruturada no território. É fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.).

As estratégias de desenvolvimento, através de políticas públicas, devem agir sobre a totalidade do tecido sócio-produtivo, interpretar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico. Devem buscar a redução das disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre os lugares e as pessoas, almejando ampliar a autodeterminação daquela comunidade, ofertando-lhe direitos, cidadania e bens e serviços públicos de qualidade. Assim, o grande desafio da ação pelo verdadeiro desenvolvimento é construir, simultaneidades, em um movimento unificador e combinatório dos seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/equidade;

especialização/ diversificação produtivas; crescer/redistribuir renda e riqueza, etc. Ou seja, essas estratégias, estando legitimadas sociopoliticamente, devem construir, com intencionalidade, participação cidadã e diálogo, permanentemente modos de integrações e coesões produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial. E, mais ainda, devem ter adaptabilidade e plasticidade em relação à natureza e às dinâmicas de cada território.

Neste sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas. Portanto, envolve tensionamentos, a eleição conflituosa de alternativas e embates permanentes em torno de opções possíveis de construção de trajetórias históricas distintas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos, explicitando os interesses postos em relação à cada possível via ou trajetória a trilhar.

Daí seu inescapável diálogo com o planejamento, que é uma técnica social que estrutura intencionalidades, que ensejam temporalidades mais alargadas, projetando no tempo e no espaço decisões cruciais transformadoras das estruturas sociais. Tais decisões resultam da condensação das ações e dos interesses de frações de classes sociais, que se manifestam no seio dos aparelhos do Estado. Como instrumento ordenador e racionalizador da ação pública, a ação planejadora pode dar um pouco de previsibilidade ao futuro, lidando com seu caráter inexoravelmente incerto. O planejamento é um processo sociopolítico-técnico de organização, coordenação e orientação que luta pelo aprimoramento do nível de racionalidade na busca da transformação de determinada realidade social. Neste sentido, ele é um problema técnico, organizacional, institucional, social e político. Além disso, mais do que ser sensível, ele deveria incorporar (introjetar na verdade) as dimensões territoriais e da produção social do espaço em suas ações e atribuições.

A efetividade das políticas públicas que tenham potencial para alterar determinada realidade territorial e poder levar à frente um processo de planejamento de uma senda escolhida, requer a discussão das capacidades governamentais, nodais ou estatais. Há uma recente e vasta literatura sobre esta importante temática, que procura tratar das diversas dimensões das capacidades: organizacional; burocrática; de dar modalidade e coerência às ações estatais; de reescalonar e espacializar o poder público; do suporte fiscal-financeiro; a adaptabilidade e plasticidade das ações nos públicos em territórios singulares; a de cultivar ambientes democráticos e participativos, promovendo negociações e apreendendo os anseios populares. Ou seja, os aparelhos estatais e as instituições públicas deveriam estabelecer e aperfeiçoar em suas ações canais de interlocução com a sociedade, dando voz também aos inviabilizados e marginalizados pelos processos sociopolíticos e espaciais, respeitando as singularidades territoriais.

Seria imprescindível desenvolver capacidade governativa territorializada. Ter capacidade de formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial com um Estado capaz de uma atuação de reescalonamento e transversalidade, que realmente atinja a vida cotidiana da população, sobretudo aquela mais vulnerável. Importa para isto, formar gestores públicos e cientistas sociais críticos e sensíveis às

abordagens territoriais.

Há uma pluralidade de territórios e há uma pluralidade de conceitos de território. Porém o que unifica o pensamento crítico é a certeza de que discutir território é discutir poder, suas relações e, sobretudo o seu exercício continuado, que realizam a moldagem social, as formas da produção espacial de cada territorialidade sob análise.

Embora todo e qualquer fato social se localiza em, ocupa e disputa o espaço, o território não deve ser visto como mero repositório coisificado, unidade passiva ou simples suporte de localização de objetos e atividades. Território é ambiente construído, utilizado e politizado, lócus de compromissos e disputas. É uma (con)formação socioespacial preme de relações de poder: espaço em que se exerce poder. Assim, nosso objeto de investigação só pode ser o território usado – objeto de análise e objeto de intervenção – que precisa ser interpretado (em movimento histórico-contraditório) e que precisa ser transformado.

Os territórios enquanto resultantes da operação dos processos de especialização e diferenciação materiais e imateriais da sociedade, envolvem, necessariamente, relações sociais de arbítrio, criação, nexos e poder. Eles são ligadura e junção de confluências e conflitualidades de projetos de sujeitos sócio-políticos reais-concretos e em disputa. Há uma pluralidade de interesses sociais em disputa, buscando a construção de um compromisso contestado, produzido e pactuado em um território vivo. Territórios são construções sociais, discursivas, culturais e materiais. Neles se debatem (podendo ser compatibilizados ou não) projetos e trajetórias em contenda.

Assim, o território é uma unidade privilegiada de reprodução social, denominador comum, desembocadura, encarnação de processos diversos e manifestação de contendas entre interesses múltiplos, mas, ao mesmo tempo, lócus de possibilidade de concertação de projetos em disputa.

Se o território é nexos, ele precisa ser analisado em suas variadas conexões, suas relações assimétricas de interdependência e dominação. Há diferenciação territorial e ela precisa ser apreendida em sua totalidade. Se ele é moldado por relações desiguais de força e por decisões de atores, agentes e sujeitos sociais com ativos assimétricos, então nosso laboratório de pesquisa deve ser os embates, confluências e contradições sociais que forjam aquele espaço. Precisamos aquilatar as lutas que são travadas em torno da apropriação diferencial socioespacial e os projetos, representações, aprendizagens coletivas etc. em disputa. Neste sentido, é crucial identificar possíveis interlocutores que possam encarnar lógicas de mudança da situação diagnosticada.

As políticas públicas precisam ter capacidade de realização de leitura estruturais e conjunturais, desenvolvendo um diagnóstico de conhecimento aprofundado dos territórios particularizados. Analisar, da forma mais bem dosada possível, tanto as inércias, rigidezes sociais, culturais, institucionais e políticas, quanto as dinâmicas e os sujeitos portadores de decisões transformadoras. Avaliar a versatilidade, a adaptabilidade e a plasticidade, efetivas e potenciais, para se ter um bom balanço da capacidade de moldar um território

vigoroso, ativo e emancipado.

Ou seja, a concepção teórica e metodológica a ser adotada, em uma leitura crítica da realidade de determinado lugar, é a da produção social do espaço, dos conflitos que se estruturam e dos antagonismos que são tramados em torno deste quadro e ambiente construído. Mas atenção: teorizar sobre ações com intencionalidade transformadora em determinado território requer uma agenda interpretativa extensa e complexa. Requer que sejam elaborados novos instrumentos analíticos que melhor entendam a interação social construtora da autonomia de decisões de sujeitos emancipados. Conduz a que se persiga recorrentemente a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, lutando por ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Estruturando novos arranjos institucionais que possibilitem a articulação de pactos territoriais. Tomar o território enquanto potência vigorosa de transformação.

É nesse sentido que este livro dialoga adequadamente com grande parte das características, aqui esboçadas, dos processos de desenvolvimento e de produção socioterritorial. Esta obra coletiva apresenta uma importante agenda de pesquisa e de debates necessários para o enfrentamento da multidimensional crise em que estamos mergulhados, podendo ser fonte de inspiração para a proposição de políticas públicas mais consistentes.

Desde o momento de criação do PPGDT, em 2012, o Brasil passou por um vendaval de acontecimentos, com a aceleração do tempo histórico. Neste momento excepcional e enigmático da vida nacional, em que há uma condensação de nossas contradições históricas, em conjuntura de profunda e multidimensional crise (econômica, política, civilizatória e sanitária), seria necessário promover políticas realmente redistributivas (não apenas focalizadas e compensatórias): garantir uma renda mínima permanente para as populações vulneráveis; refundar e fortalecer a capacidade de implementação de políticas públicas; aprender a engendrar assimetrias virtuosas, de forma difusa e pervasiva, por todos os territórios. Tais ações públicas deveriam ser geradoras de combate frontais às (re) combinadas formas de heterogeneidades estruturais e aos variados e recalcitrantes lógicas e mecanismos socioeconômicos, culturais e políticos de espoliação, opressão, exploração e marginalização.

Estratégias criteriosamente espacializadas e territorializadas de desenvolvimento deveriam orientar a implementação de um conjunto de políticas públicas - marcadas pela multidimensionalidade, multiescalaridade e transversalidade - que tivessem como o eixo a substantividade da vida cotidiana vivida. A ação pública e coletiva deveria colocar no centro de suas preocupações um sistema de provisão de bens, infraestruturas, serviços e equipamentos coletivos de utilidade pública, sobretudo nos espaços regionais mais desiguais.

Em uma democracia de baixíssima intensidade e em tempos desafiantes de

pandemia e profunda crise, são imensos os enfrentamentos que teremos que realizar social e politicamente nesta terceira década do século XXI. Será preciso recolher e enfeixar condições objetivas e subjetivas que logrem se contrapor à constelação de injustiças e destituições, que nos são impostas e nos constroem, estruturando e legitimando decisões alternativas e estratégias de desenvolvimento territorial com ousadia.

O poder resistente dos interesses retrógrados, antinacionais e antipopulares, a falta de uma articulação nacional de forças progressistas, a insuficiência da participação popular, dentre outros fatores, impõem constrangimentos histórico-estruturais à transformação daquelas realidades e mazelas que apontamos. Também a coerção da concorrência federativa horizontal intra nível das unidades da federação etc., conspiram contra a cooperação micro, meso e macrorregional, além de não atingir o lugar da vida cotidiana dos cidadãos. É urgente a construção social de uma sólida legitimação política para a atuação estatal multi-escalar e com transversalidade de suas políticas públicas.

Neste contexto, as lutas e as resistências devem continuar, cotidianamente, em todos os nossos territórios e espaços urbano-regionais. Somos desafiados a *trans-formar* nossas lutas, pois, “não é na resignação, mas na rebeldia em face das injustiças que nos afirmamos”, como afirmava Paulo Freire.

Como nunca, temos a necessidade de uma potente resistência, antes de tudo na defesa da democracia, mas também da soberania nacional, e da luta contra as múltiplas injustiças, destituições, tiranias, intolerâncias e desigualdades que marcam estruturalmente o Brasil.

O acúmulo de experiências exitosas de políticas públicas, o papel decisivo das instituições públicas, entre as quais as universidades, são patrimônios da sociedade e demonstrarão sua capacidade de potencializar a vitalidade e a energia das mulheres e homens brasileiros quando o vendaval passar.

Assim, o momento é também de comemorações. Este livro que temos em mãos expressa sinteticamente a quantidade e sobretudo a qualidade da educação pública brasileira e do muito que se tem pesquisado, produzido, debatido e ensinado no PPGDT. Ao ser um programa multidisciplinar, plural e multicampi e podendo apreender, de forma privilegiada, a riqueza e as diversidades social, política, cultural e econômica, em um território muito particular. Talvez poderíamos denominar este campo ou “laboratório socioespacial” de megacidade, ou cidade-região do Rio de Janeiro, um espaço metropolitano de urbanização regionalizada complexa, que detém uma ampla, variegada e dispersa retaguarda de operações e territorialidades que proporcionam sua pluralidade dinâmica, ainda insuficientemente estudada, o garante um grande futuro para este Programa de Pós-Graduação.

Com quase uma centena de dissertações defendidas nestes dez anos, o PPGDT consolida-se como um dos poucos cursos que detém a experiência e a capacidade de articular adequadamente as problemáticas urbanas, rurais e regionais para pensar políticas



públicas consequentes para o desenvolvimento dos variados territórios e territorialidades, contribuindo, e muito, para o entendimento e a transformação do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

## **SOBRE OS/AS AUTORES/AS**

### **Docentes do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)**

**ADRIANA SOARES DE SCHUELER** - Professora Associada da UFRRJ, onde leciona e orienta temas associados ao impacto ambiental produzido em cidades, principalmente os relativos ao saneamento urbano (Resíduos sólidos urbanos, águas e esgoto) e à infraestrutura urbana, no Curso de Arquitetura e Urbanismo e, no PPGDT. É D.Sc em Engenharia Civil, com ênfase em Geotecnia Ambiental pela COPPE/UFRJ, Arquiteta e Urbanista pela Escola de Arquitetura e Urbanismo e M.Sc. em Engenharia Civil com ênfase em Produção Civil, ambos pela Universidade Federal Fluminense. Fez Pós-Doutoramento na área de avaliação ambiental de áreas contaminadas. Na UFRRJ, coordena o grupo de estudos EcoCidades, com pesquisas e projetos sobre infraestrutura urbana, (principalmente saneamento e mobilidade urbana).

**ALDENILSON DOS SANTOS VITORINO DA COSTA** - Geógrafo formado pela Universidade Federal do Tocantins, Especialista em Gestão e Planejamento Ambiental pelo Instituto Tocantinense de Pós-graduação, Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ e doutor em Geografia pela Universitat Autònoma de Barcelona. Coordena o Núcleo de Estudos de Governo, Inovação e Território (NEGIT) e é pesquisador do Laboratório Espaço, sociedade, tecnologia e espaço (IPPUR/UFRJ). Investiga a relação entre inovação, território e sociedade e as transformações impulsionadas a partir dessa relação no âmbito das cidades, com foco nos seguintes temas: governo, política pública, produção do espaço e urbanização. Atualmente é docente no Departamento de Administração Pública da UFRRJ, e, do Cederj, no Departamento de Geografia.

**ANA PAULA DIAS TURETTA** - Graduada e licenciada em Geografia pela UFRJ, possui mestrado e doutorado (2004) em Agronomia, área de concentração, Ciência do Solo, pela UFRRJ e pós-doutorado no departamento de qualidade do solo da Universidade de Wageningen. Desde 2006 é pesquisadora na Embrapa Solos-RJ, com vasta experiência na área ambiental, especialmente na relação solo e paisagens rurais. Suas linhas de pesquisa incluem a avaliação da sustentabilidade de paisagens rurais e de sistemas alimentares, com ênfase em serviços ambientais do solo, e sua relação com o potencial multifuncional da agricultura. É docente permanente do PPGDT. Atualmente é representante da América Latina para o Comitê Diretivo do Ecosystem Services Partnership, além de atuação na avaliação Nexus alimento-água-biodiversidade-saúde, do IPBES.

**CARLA HIRT** - Licenciatura e mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da UFRJ (IPPUR/UFRJ). Atualmente é professora de Geografia, ensino médio, no Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), onde

atua na Pós Graduação Lato Sensu em Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade, e em Educação em Direitos Humanos. É também professora colaboradora do PPGDT/UFRRJ e atualmente é diretora da Seção Rio de Janeiro da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB-Rio) - biênio 2020-2022. Atua principalmente nos seguintes temas: geografia política e econômica; e planejamento urbano e regional.

**CRISTHIANE OLIVEIRA DA GRAÇA AMÂNCIO** - Doutorado em Ciências Sociais com ênfase em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRRJ. É pesquisadora A da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Agrobiologia, RJ) e professora permanente do PPGDT/UFRRJ. Atua nas áreas de sociologia rural, inovação social e metodologias de intervenção em comunidades rurais. Atualmente atua junto a agricultores familiares, estudando sobre sociologia e extensão rural, adequações sociotécnicas em processos de inovação social e análise de agroecossistemas que valorizem: a identidade, as novas ruralidades e o desenvolvimento territorial.

**DENISE DE ALCANTARA PEREIRA** - Professora Associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU-IT) e do PPGDT/UFRRJ, desde 2013. Bolsista de Produtividade da FAPERJ (Jovem Cientista de Nosso Estado 2018); Pós-doutorado no Behner Stiefel Center for Brazilian Studies da San Diego State University (2019) e pelo PROARQ-FAU-UFRJ (2010-2012); vinculada como pesquisadora colaboradora ao Grupo ProLugar (UFRJ) e ao grupo “Para uma crítica da Economia Política do Espaço” (UFRRJ). Doutora e mestra em Arquitetura e Urbanismo pelo PROARQ-UFRJ, com doutorado sanduíche no City Planning Department da School of Public Affairs da San Diego State University (2006); graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto Metodista Bennett. Líder do grupo de pesquisa GEDUR-UFRRJ, desde sua fundação em 2012.

**DINÁ ANDRADE LIMA RAMOS** - É economista pela UFRRJ, mestre demógrafa em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), doutora em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária, no PPGCTIA/UFRRJ. Atua como docente no Departamento de Ciências Econômicas e Exatas e do PPGDT, ambos da UFRRJ. Coordenadora do Laboratório Cidadãos Conectados com As Instituições Locais Pelo Desenvolvimento Sustentável (LCIDS)/UFRRJ, e é pesquisadora no Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial (PEPEDT/UFRRJ). Pesquisa o desenvolvimento econômico territorial rural multidimensional e o protagonismo de atores locais, pelo controle social de recursos, bens e serviços, ou em busca de atividades de inclusão produtiva.

**LAMOUNIER ERTHAL VILLELA** - Pós-doutor em Administração Pública - EBAPE/FGV, 2011, Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle), 1999, Mestre em Planejamento Energético pela COPPE/UFRJ, DEA pela Université de Grenoble II. Professor do Departamento de Economia da UFRRJ e nas pós-graduações do PPGDT e Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA), ambos da UFRRJ. Atua com foco nas temáticas: políticas públicas, ações e governança participativa, redes, gestão social,

controle social, desenvolvimento local e territorial sustentável. Lidera o grupo de pesquisa no CNPq Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (LPDT). Desenvolve atividades de extensão universitária. Coordenador do Programa de Extensão “Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial” (PEPEDT).

**LUCIA HELENA PEREIRA DA SILVA** - Doutora em História com pós-doutoramento em Planejamento Urbano e Regional. Tem experiência em pesquisa voltada à História Urbana e História do Planejamento Urbano com ênfase na atuação do Estado (em suas múltiplas esferas). Atualmente tem como objeto de investigação urbanização na periferia, mas especificamente, processo de ocupação urbana na Baixada Fluminense. Docente da UFRRJ, do campus de Nova Iguaçu e do PPGDT.

**MARCIO SILVA BORGES** - Professor Associado do Departamento de Administração e Turismo (DAT-IM) e do PPGDT/UFRRJ. Pós-Doutorado d’Adm. i Gestió Econòmica dels Recursos Naturals - Universitat de Lleida - Espanha (2018).. Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, com doutorado sanduíche na Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) - Argentina (2014). Atua como Professor Visitante no Mestrado em Competitividade e Sustentabilidade na Universidad Autónoma de Guerrero - México, desde 2018. Mestre em Gestão Estratégica de Negócios (PPGEN) pela UFRRJ (2009). Graduado em Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Rural (PLAGEDER) pela UFRGS (2018) e Administração de Empresas pela UFF (1995). Líder do Grupo de Pesquisa GESER, desde 2015.

**RAQUEL PEREIRA DE SOUZA** - Graduada em Ciências Econômicas com doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professora e pesquisadora da Universidade Federal Fluminense (UFF) no Departamento de Engenharia de Agronegócios, bem como no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (UFRRJ) . Tem atuado com temas ligados ao desenvolvimento rural, agricultura familiar, políticas públicas e desenvolvimento territorial.

**ROBSON DIAS DA SILVA** - Mestre e Doutor pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da UFRRJ. Leciona cursos na graduação e pós-graduação. Suas pesquisas se concentram no campo da economia regional e urbana e do desenvolvimento latino-americano e caribenho. Seus temas prioritários se baseiam em “recursos naturais e crescimento”, “urbanização e industrialização”, “mudança climática e nova economia do clima”. Autor do livro “Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro” (2012, FGV/ FAPERJ). Foi Visiting Scholar no Intitute of Latin American Studies da Columbia University e membro da direção da seção latino-americana da Regional Studies Association (RSA) no biênio 2018-2020.

**SUSANA IGLESIAS WEBERING** - Professora do Departamento de Administração e Turismo (DAT) da UFRRJ. Docente permanente do PPGDT e colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia (PPGE), ambos na UFRRJ. É Doutora em Engenharia

de Produção pela COPPE/UFRJ e Doutora em Economia Social pelo Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento (IUDESCOOP) da Universidade de Valência (Espanha), com menção internacional (Doutorado Europeu). É Mestra em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ e Bacharel em Administração pela UFRRJ. Membro do Observatório de Turismo da Região Turística Baixada Verde. Coordena o Grupo de Estudos Transdisciplinares em Organizações (GESTO). Atua com ênfase em estudos organizacionais, cooperação e autogestão.

**TATIANA COTTA GONÇALVES PEREIRA** - Professora do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT), ambos na UFRRJ. Graduada e Mestre em Direito pela UERJ, doutora em Ciências Sociais e Jurídicas pela UFF. Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo (LADU/FAU/UFRJ. Na UFRRJ lidera o Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental (DIJA) e coordena o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Marli Coragem. Atuação em pesquisa na área do Direito Ambiental, especialmente racismo e injustiça ambiental, conflitos socioambientais, saneamento ambiental e na área do Direito Urbanístico, especialmente a efetividade de Planos Diretores na garantia do direito à terra, à moradia e à cidade e o processo de metropolização do espaço e suas consequências em áreas rurais e periféricas.

**VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA** - Administrador, doutor em Políticas Públicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), atuando como docente e pesquisador do Departamento de Administração Pública na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na mesma universidade. Também é docente permanente no Programa de Pós-graduação em Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Atua nas temáticas de violência contra a mulher, políticas públicas, gênero e direitos.

## **Autores Convidados**

**ADRIANA DOS REIS MONTEIRO** - Engenheira Florestal, formada pela UFRRJ. Mestre em Engenharia de Transportes pelo IME e especialista em nível de Doutorado, em Prevenção de Desastres Naturais. Docente da Pós-Graduação no Grupo Phorte/UNESA, na Universidade de Volta Redonda (UNIFOA) e na Universidade Municipal de São Caetano do Sul, nas áreas do Direito e da Gestão Ambiental, Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos e Gerenciamento de Projetos. Membro do Fórum Brasileiro de Mudança Climática. Perita, gestora e consultora em desastres e ambientais, bem como externalidades negativas do processo produtivo.

**BRUNA MARIA** - Graduanda em Agronomia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Possui experiência na área de Agronomia, com ênfase em Extensão Rural.

**CAIQUE GIACOMO RAGAZZI** - Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (UFRRJ) e Servidor no Departamento de Direito, Humanidade e Letras – Instituto Três Rios – UFRRJ.

**CAREN FREITAS DE LIMA** - Caren Freitas de Lima, Graduada em Economia, Integração e Desenvolvimento pela UNILA. Especialista em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ. Participante da Rede Carioca de Agricultura Urbana, Teia de Solidariedade da zona oeste e UMP-RJ.

**DANIEL NETO FRANCISCO** - Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ), área de concentração em Políticas Públicas Comparadas. Mestre pelo PPGDT. Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências. Atua também no Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da UFRRJ, nas temáticas de: governança territorial, cooperativismo e associativismo, economia solidária, desenvolvimento territorial sustentável, agenda 2030 gestão social.

**DECIO TUBBS** - Graduado em Geologia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, onde é professor adjunto. Possui mestrado em Geociências (Geoquímica) pela Universidade Federal Fluminense. Foi diretor e presidente do comitê Guandu. Tem experiência na área de geociências com ênfase em hidrogeologia e atua principalmente nos seguintes temas: águas subterrâneas, gestão de recursos hídricos, comitês de bacias hidrográficas, abastecimento e qualidade de água.

**FELIPE JARDIM** - Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa em Direito da Cidade (2019). Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco na linha de pesquisa em Planejamento e Gestão (2018). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2015). Editor da Revista de Direito da Cidade (A1). Advogado. Pesquisador do Mentalities in Flux (Flumen/Friedrich-Schiller-Universität Jena), da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE), e do grupo de pesquisa Políticas Públicas e Território (PPT/UERJ).

**JAVIER WALTER GHIBAUDI** - Professor Associado da Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFF). Doutor e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010), possui graduação em Economia pela Universidade de Buenos Aires (2001). Atua principalmente nas áreas de Economia Política e Desenvolvimento Econômico, com foco na América Latina e a relação entre Estado e Território.

**JOÃO PEDRO RIBEIRO** - Graduando em Economia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Tem experiência na área de Agronomia, atuando principalmente nos seguintes temas: taxonomia e flora do Brasil.

**JOVER MENDES DE OLIVEIRA NEGRÃO** - Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2018-2020 (PPGDT-UFRRJ), linha de desenvolvimento e políticas públicas. Graduado no Curso de Graduação em Administração Pública pela UFRRJ. Atuou como bolsista de Iniciação Científica na

modalidade PIBIC, apoiada pelo CNPq, no período 2013/2014, desenvolvendo pesquisa vinculada ao NEPOLG (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Gestão) cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq.

**LEONIS JÚNIOR SILVA** - Graduando em Agronomia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Técnico em Agrimensura, em formação, e Técnico em Agroecologia formado pelo Colégio da UFRRJ. Experiência com planejamento e exposição de aulas, pelo processo de monitoria das disciplinas do ciclo técnico em agroecologia, no CTUR/UFRRJ. Experiência com educomunicação em agroecologia, entre juventudes de diferentes realidades, através do grupo de teatro DiversidArte - CTUR. Experiência com organização de Vivências Interdisciplinares e Mutirões agroecológicos, através do projeto Vivência Interdisciplinar em Agroecologia, em parceria com o CTUR/UFRRJ e o Instituto Federal de Goiás Velho (IFG). Experiência com Etnobotânica, Juventudes rurais, e Extensão rural, através do processo de estágio sob supervisão do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da UFRRJ, no Ponto de Cultura Rural de Bom Jardim/RJ. Experiência com Construções Rurais, e Manejo de gado orgânico, sob a supervisão do CTUR, na Fazendinha Agroecológica da Embrapa Agrobiologia.

**PATRICK GOMES** - Graduando do curso de Ciências Econômicas do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da UFRRJ. Tem experiência na área de análise de dados e *machine learning*.

**rita de CÁSSIA SANTOS DE SOUZA** - Bacharel em Biologia Animal e Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UF Rural RJ. Atua como bióloga na Prefeitura Municipal de Angra dos Reis desde 2012, desenvolvendo projetos na área ambiental e urbana.

**VINÍCIUS PERRUT DOS SANTOS** - Graduado em Engenharia de Agrimensura e Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, ambos pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. É desenhista projetista da Coordenadoria de Projetos de Engenharia e Arquitetura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Atua na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Aspectos Físico-Ambientais do Planejamento Urbano e Regional.





www.atenaeditora.com.br



contato@atenaeditora.com.br



@atenaeditora



www.facebook.com/atenaeditora.com.br



# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS E SUSTENTABILIDADE:

Agenda e questões contemporâneas



**Atena**  
Editora

Ano 2022





www.atenaeditora.com.br



contato@atenaeditora.com.br



@atenaeditora



www.facebook.com/atenaeditora.com.br

# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS E SUSTENTABILIDADE:

Agenda e questões contemporâneas

**Atena**  
Editora

Ano 2022