

CSDT

controle social e
desenvolvimento territorial

control social y
desarrollo territorial



UFRRJ



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO TOCANTINS



CAPES



EBAPE

EQUIPE EDITORIAL

Corpo Editorial

Aírton Cardoso Cançado (UFT)
 Fernando Guilherme Tenório (FGV)
 Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

Gerente de Revista

Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento (PPGCTIA / UFRRJ)
 Vinícius Henrique Brandão (UFRRJ)

Editor de Produção

Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

Editor Convidado

Sergio Luís Allebrandt (UNIJUÍ)

Corpo Editorial

Adriana Soares de Schueller (UFRRJ)
 Alejandro Santibañez Handschuch (Universidad de Chile)
 Alex Pizzio da Silva (UFT)
 Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)
 Fernando Javier Isuani (UNGS - Argentina)
 Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ)
 Fernando López Parra (UASB - Equador)
 José Roberto Pereira (UFLA)
 Luis Moretto Neto (UFSC)
 Márcio de Albuquerque Vianna (UFRRJ)
 Marco Antônio Teixeira (FGV)
 Roberto da Costa Pimenta (FGV)
 Sérgio de Mattos Hilst (UFRJ)
 Thais Soares Kronemberger (UFF)
 Waldecy Rodrigues (UFT)

Capa Autor João Branco, Bocaina do Sul SC, 2018

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| ADESÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA CIDADE DE LAGES/SC AO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) | 05 |
| (João Eduardo Branco de Melo, UNIJUÍ; Marilda da Penha Teixeira Nagaoka, UNESP; Sérgio Luís Allebrandt, UNISC) | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO: OS PROCESSOS POLÍTICOS E SOCIAIS NECESSÁRIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO,..... | 15 |
| (Carlos Stavizki Junior, UNISC; Marco André Cadoná, UNISC) | |
| PANORAMA DA AGRICULTURA ORGÂNICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA, RJ | 27 |
| (Charle Costa dos Santos, UFRRJ; Barbara Leandro Monteiro, CEASA-RIO) | |
| PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ESTUDOS NO BRASIL | 38 |
| (Tamiris Cristhina Resende, UFRN; Luana Ferreira dos Santos, UFRN , Washington José de Souza, UFRN) | |
| AS IMPLICAÇÕES DA CONSTRUÇÃO DO ARCO METROPOLITANO PARA O MUNICÍPIO DE JAPERI: ESTUDOS PRELIMINARES SOBRE OS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL | 47 |
| (Josilene Satyro Saldanha Cordeiro, UFRRJ; Fernanda Coelho Bezerra, UFRRJ; Daniel Delfino Souza, UFRRJ) | |
| MONOGRAFIA - AS CONTRIBUIÇÕES DA CARTOGRAFIA SOCIAL PARA O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS: UMA ANÁLISE DO QUILOMBO DA FAZENDA, EM UBATUBA – SP..... | 59 |
| (Jairo Pimentel Brandão ,UFF; Mara Edilara Batista de Oliveira, UFF) | |
| DIVULGAÇÃO DE COLETÂNEA | 82 |

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Edital pró-integração n° 55/2013”

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Edital pró-integração n° 55/2013”

Desde a Constituição Federal de 1988, o processo de descentralização das políticas públicas evidencia um maior protagonismo dos estados e principalmente dos municípios na implementação e gestão das políticas públicas. Dentro dessas mudanças vão se construindo arcabouços institucionais, tendo formas variadas de instâncias participativas, que se apresentam como elementos relevantes no processo de inclusão de atores da sociedade civil no exercício do controle e da gestão social. Sendo assim, se torna imprescindível pesquisar temas que envolvam a complexidade do processo de implementação das políticas públicas que podem influenciar no desenvolvimento social e econômica de determinado território.

A Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT) em sua 6ª edição reúne 6 trabalhos que têm as políticas públicas como referência. Os estudos envolvem territórios dos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e de Santa Catarina trazendo uma pluralidade de discussões e análises.

O artigo que abre a revista traz um estudo que pretende analisar a adesão dos agricultores familiares da cidade de Lages, município de Santa Catarina (SC) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Este programa é uma política pública que tem a finalidade de estimular a geração de renda de pequenos agricultores por meio de financiamento das atividades agropecuárias. O estudo ainda traz uma análise sobre a perspectiva do fomento do desenvolvimento do meio rural e urbano, por meio do Pronaf.

O segundo trabalho intitulado “Políticas Públicas de Prevenção ao Suicídio: Os processos políticos e sociais necessários para sua implementação” discorre sobre a formulação de políticas públicas, revisando a literatura acerca dos processos políticos e conjunturais que condicionam sua implementação. Nesse sentido, utilizou-se as políticas de prevenção ao suicídio do Brasil como cenário para o debate,

apresentando experiências recentes do estado do Rio Grande do Sul.

O texto seguinte traz um estudo que aborda novamente a agricultura familiar. No entanto, com o objetivo de apresentar uma análise do panorama da agricultura orgânica no estado do Rio de Janeiro com ênfase no município de Seropédica e adjacências, identificando suas influências, seus benefícios e seus pontos limitantes. Na pesquisa evidencia que a atividade dos produtores necessita de mais incentivos, que possibilitem o acesso de forma justa e democrática e que gere o fortalecimento das práticas da agricultura orgânica nas propriedades rurais, a participação na articulação nacional da produção orgânica e fortalecendo a agroecologia na região.

O quarto artigo faz uma revisão sistemática de literatura com objetivo compreender como o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tem sido estudado na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo no Brasil. Desta forma, observou-se que o PTC foi estudado em quase todas as regiões do Brasil sendo que a maior parte dos trabalhos foi elaborada com a utilização de metodologia qualitativas de pesquisa, porém, há pesquisas com métodos mistos e métodos quantitativos.

O trabalho “Desafios no Protagonismo Social dos Usuários dos Serviços de Saúde na Manutenção da Rede SUS” faz uma discussão a partir da atuação dos usuários na rede de saúde pública, trazendo a relevância da participação popular no controle e execução das políticas públicas de saúde.

Por fim, o último artigo desta edição analisa os reflexos da criação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro para o desenvolvimento local no município de Japeri. Para tal, apresenta um panorama das dinâmicas dos processos de construção da autoestrada e aponta as principais mudanças percebidas na estrutura econômica e territorial do município.

Boa leitura!

Carlos F. B. Kraemer

**Todo conteúdo publicado nos capítulos, dados, fotos, gráficos, tabelas, opiniões, análise e ortografia são de total responsabilidade de seus autores.



ADESÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA CIDADE DE LAGES/SC AO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

João Eduardo Branco de Melo*

Marilda da Penha Teixeira Nagaoka**

Sérgio Luís Allebrandt***

* Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. joaoeduardo1@gmail.com

** Doutora em Agronomia (Energia na Agricultura) pela Universidade Estadual Paulista e em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina. marildanagaoka@yahoo.com.br

*** Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. allebr@unijui.edu.br

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma política pública brasileira, criada em 1996, com a finalidade de estimular a geração de renda de pequenos agricultores por meio de financiamento das atividades agropecuárias. Este estudo tem como objetivo analisar a adesão dos agricultores familiares da cidade de Lages, Santa Catarina (SC) ao Pronaf. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Com a realização deste estudo, conclui-se que a adesão dos agricultores ao Pronaf no município de Lages pode ser considerada como intermediária, embora tenha havido um aumento dos recursos contratados no período de 1999/2000 até 2014/2015. Como proposta para incentivar maior adesão dos produtores ao programa, inicialmente poderia ser realizado um trabalho de mapeamento e levantamento de dados sobre os agricultores familiares procurando fortalecer o apoio e incentivo por parte do poder público municipal, estadual e federal. Analisamos que, quanto maior for a adesão dos produtores, maior é o investimento em torno da cadeia produtiva, trazendo um maior número de recursos para serem aplicados e proporcionando o desenvolvimento do meio rural e urbano, além da capacidade de produzir com maior qualidade e bem-estar.

Palavras-chave: Políticas públicas; Pronaf; Agricultura Familiar.

The National Program for the Strengthening of Family Agriculture (Pronaf) is a Brazilian public policy created in 1996 with the purpose of stimulating the income generation of small farmers through the financing of agricultural activities. This study aims to analyze the adhesion of family farmers in the city of Lages, Santa Catarina, to Pronaf. Bibliographical and documentary research was used. With the accomplishment of this study, it is concluded that the adhesion of the farmers to the Pronaf in the municipality of Lages can be considered as intermediary, being that an increase in the contracted resources is observed in the period of 1999/2000 until 2014/2015. As a proposal to encourage greater adherence of producers to the program, initially could be done a mapping and data survey on family farmers seeking to strengthen the support and encouragement by the municipal, state and federal government. It is observed that the greater the adhesion of the producers, the greater the investment around the productive chain, bringing a greater number of resources to be applied and providing the development of the rural and urban environment, besides the capacity to produce with higher quality and welfare.

Keywords: Public policy; Pronaf; Family farming.

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) es una política pública brasileña creada en 1996 con la finalidad de estimular la generación de ingresos de pequeños agricultores por medio de liberación de financiamientos de las actividades agropecuarias. Este estudio tiene como objetivo analizar la adhesión de los agricultores familiares de la ciudad de Lages, Santa Catarina. Se utilizó investigación bibliográfica y documental. Con la realización de este estudio, se concluye que la adhesión de los agricultores al Pronaf en el municipio de Lages puede ser considerada como intermediaria, siendo que se observa un aumento de los recursos contratados en el período 1999/2000 hasta 2014/2015. Como propuesta para incentivar mayor adhesión de los productores al programa, inicialmente se podría hacer un mapeo y una cuesta de datos sobre los agricultores familiares que buscan fortalecer el apoyo y el aliento del gobierno municipal, estatal y federal. Se observa que cuanto mayor sea la adhesión de los productores, mayor es la inversión en torno a la cadena productiva, trayendo un mayor número de recursos para ser aplicados y proporcionando el desarrollo del medio rural y urbano, además de la capacidad de producir con mayor calidad y bienestar.

Palabras-clave: Políticas públicas; Pronaf; Agricultura Familiar.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem como finalidade contribuir com os estudos em políticas públicas, realizando uma análise da adesão dos agricultores familiares da cidade de Lages, localizada no centro-oeste do Estado de Santa Catarina, à principal política pública criada para os agricultores familiares do Brasil, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Família (Pronaf), que foi criado no ano de 1996. A princípio será apresentado o Pronaf e como ele está estruturado, posteriormente será realizada a análise da adesão dos agricultores familiares ao programa no estado de Santa Catarina, mais especificamente na cidade de Lages.

O estado de Santa Catarina (SC) foi, desde o início do Pronaf, um dos estados que mostrou/apresentou maior aderência ao programa. Foi escolhida cidade de Lages como lócus deste estudo, pois a agricultura familiar está presente desde a fundação dos primeiros povoados que se estabeleceram no local, sendo o setor agrícola uma das principais fontes da economia deste município até os dias atuais, além de ser a maior cidade em extensão territorial do estado (IBGE, 2015).

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (Pronaf)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma política pública criada em 1996 pelo governo federal destinada a estimular a geração de renda e melhorar as condições de vida dos agricultores familiares por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimentos rurais ou em áreas comunitárias (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015).

A lei 11.326 de 24 de julho de 2006 estabeleceu os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à

agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais. O artigo 3º da referida lei estabelece que

Art. 3º- Para efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I- não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais¹; II- utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III- tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo poder público; IV- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com a sua família; (BRASIL, 2006).

Desta forma ficou caracterizado a definição de agricultor familiar de modo que, àquele que cumprir tais requisitos, estará habilitado a ter acesso ao Pronaf. Além destes elencados acima, ainda são beneficiários da Lei 11.326/2006 os silvicultores, os aquicultores, os artesãos, os pescadores artesanais, os povos indígenas e remanescentes de quilombolas.

2.2 HISTÓRICO DO PRONAF

Logo após a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988, não havia nenhuma política pública destinada aos pequenos produtores rurais brasileiros, desta forma, Cazella (2004, p. 1) define que

De um modo geral, se pode dizer que até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal.

Neste cenário, os movimentos sociais² e os agricultores familiares se mobilizaram, com medo de serem afetados pelo processo de abertura comercial

1 De acordo com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (2018) um módulo fiscal em Lages/SC, corresponde a 20 ha.

2 Para maiores informações sobre quais os movimentos sociais que participaram ativamente no processo de mobilização para a criação de uma política pública que envolvesse os pequenos produtores, ler Cazella (2004).

da economia ocasionado pela criação do Mercosul³. A partir desta mobilização, no ano de 1994, o presidente Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), sendo financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). O PROVAP seria o embrião da primeira e mais importante política pública criada para a agricultura familiar e a sua importância se deve por representar a transição nas políticas públicas voltadas para o setor agrícola, tendo em vista que anteriormente, os pequenos produtores eram enquadrados na categoria “mini-produtores” no Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura e precisavam disputar os recursos com os grandes proprietários (EBINA; MASSUQUETTI, 2011).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foram realizadas reformulações no PROVAP. Essas reformulações deram origem ao PRONAF, em 1996, por meio do Decreto Presidencial n. 1.946, se tornando, deste ano em diante, a principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares (CAZELLA, 2004).

Para obter financiamento no período inicial do Pronaf o agricultor era obrigado a cumprir os seguintes requisitos: apresentação de orçamento, plano, ou projeto agropecuário; comprovação da aquisição de insumos e de pagamento do imposto territorial rural e adesão obrigatória ao zoneamento agrícola. Os resultados iniciais da primeira fase do programa foram modestos e, pela avaliação interna do Banco do Brasil (órgão responsável pela gestão dos recursos), devido à baixa aplicação de recursos e, principalmente, pelos requisitos colocados que dificultaram o acesso ao financiamento. Após esta constatação, em outubro de 1996, o Banco Central do Brasil definiu mudanças significativas para o programa, incluindo associações e cooperativas como habilitados para receber o repasse do crédito, ampliou-se os recursos, adesão ao zoneamento deixou de ser obrigatória e não há mais necessidade de comprovação de compra de insumos e tampouco comprovação do pagamento

3 É um bloco econômico criado pelo Tratado de Assunção, no ano de 1991, sendo composto originariamente por países como Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai. Posteriormente a Venezuela aderiu ao bloco, porém atualmente ela encontra-se suspensa.

do imposto territorial rural, sendo eliminada também a obrigatoriedade da apresentação de orçamento, plano, ou projeto (EPAGRI, 2007).

Com estas medidas o acesso ao crédito ficou facilitado, o que resultou na evolução e consolidação do programa como a principal política pública voltada para a agricultura familiar no país.

2.3 PARA QUE SÃO DESTINADOS OS CRÉDITOS DO PRONAF

Os créditos financeiros do Pronaf podem destinar-se:

Quadro 1 – Destinação dos créditos financeiros

| | |
|--|---|
| Custeio | Destinam-se a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização da produção própria ou de terceiros enquadrados no Pronaf, de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento |
| Investimento | Destinam-se a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas, de acordo com projetos específicos. |
| Integralização das cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção | Destinam-se a financiar a capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do Pronaf. |

Fonte: Banco Central do Brasil (2015).

O Pronaf então é destinado para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para investimentos em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários, potencializando o desenvolvimento local e mobilizando toda a cadeia produtiva em torno do meio agrícola, pois, entende-se que, à medida que os produtores obtiverem maior acesso ao crédito, eles consomem mais e produzem mais, injetando mais dinheiro na economia.

2.3.1 BENEFICIÁRIOS E SUAS CLASSIFICAÇÕES

O Pronaf desde o ano de sua criação teve diversas modificações e aprimoramentos para chegar ao nível de desenvolvimento atual.

Atualmente, para o Banco Central do Brasil⁴, “são beneficiários do Pronaf os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares e que comprovem seu enquadramento” nos seguintes grupos:

I - Grupo “A”: Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNFC) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf.

II - Grupo “B”: Beneficiários que possuam renda bruta familiar nos últimos doze meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, não superior a R\$20.000,00 (vinte mil reais) e que não contratem trabalho assalariado permanente.

III – Grupo “A/C”: Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que:

a) Tenham contratado a primeira operação no Grupo “A”;

b) Não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo “A/C”

IV- Agricultores familiares que:

a) Explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do PNRA ou permissionário de áreas públicas;

b) Residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais;

c) Não detenham, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor;

d) Obtenham, no mínimo, 50% da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;

e) Tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar;

f) Tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), considerando neste limite a soma de 100% do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;

V- Demais beneficiários: São também beneficiários do Pronaf as pessoas que:

a) Atendam, no que couber, às exigências previstas no tópico IV – agricultores familiares – e que sejam:

1- Pescadores artesanais que se dediquem à

⁴ Os dados referentes ao Banco Central do Brasil podem ser encontrados no site: http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp

pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;

2- Aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a dois hectares de lâmina d'água ou que ocupem até 500m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;

b) Se enquadrem nas alíneas “a”, “b”, “d”, “e” e “f” do tópico IV – agricultores familiares – e que sejam:

1- Extrativistas que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores;

2- Integrantes de comunidades quilombolas rurais;

3- Povos indígenas;

4- Demais povos e comunidades tradicionais;

Porém, não basta apenas se enquadrar em algum destes grupos aqui elencados. Para obter acesso aos recursos disponibilizados é preciso que um órgão licenciado emita uma DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf).

2.4 A DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF (DAP)

A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é o documento de identificação da agricultura familiar e é exigida para a concessão de financiamento no âmbito do Pronaf. Ela deve ser elaborada para a unidade familiar de produção, prevalecendo para todos os membros da família que compõem o estabelecimento rural e explorem as mesmas áreas de terra, podendo ser diferenciada para atender a características específicas dos beneficiários.

A declaração ativa, nos termos estabelecidos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, deve ser emitida

por agentes credenciados. Na cidade de Lages, esses agentes são: O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – SC, o Ministério da Pesca e Aquicultura, o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lages, a Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, o Sindicato Rural de Lages e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – Epagri, totalizando 7 agentes credenciados.

2.5 A AGRICULTURA FAMILIAR EM SANTA CATARINA

O estado de Santa Catarina está localizado na Região Sul do Brasil e sua população passa dos 6 milhões de habitantes. Com uma área de 95 mil quilômetros quadrados, é o 20º estado em extensão territorial. Santa Catarina faz divisa com o Paraná e o Rio Grande do Sul, fronteira com a Argentina e tem 450 quilômetros de costa oceânica no Atlântico. Sua capital e sede do governo é a cidade de Florianópolis, localizada na ilha de Santa Catarina (IBGE, 2015).

Os índices sociais estão entre os melhores do país, sendo o sexto estado mais rico da Federação, com uma economia diversificada e industrializada, sendo um importante pólo exportador e consumidor. O Estado é um dos responsáveis pela expansão econômica nacional, respondendo por 4% do produto interno bruto do país (Governo do Estado de Santa Catarina, 2012).

Santa Catarina está separada em subdivisões geográficas denominadas mesorregiões e microrregiões, e em subdivisões administrativas denominadas municípios. As mesorregiões compreendem as grandes regiões do estado, unidas por laços geográficos, demográficos e culturais. Atualmente existem seis mesorregiões em Santa Catarina, sendo elas a da Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Oeste Catarinense, Serrana, Sul Catarinense e Vale do Rio Itajaí (IBGE, 2015). A principal cidade da mesorregião Serrana e foco deste estudo é o município de Lages.

O estado é composto predominantemente por pequenas e médias propriedades rurais, conforme apresenta a Figura 1:

Figura 1 – Nº e área dos estabelecimentos agropecuários em Santa Catarina

| Classe de área (ha) | Número | % | Área (mil/ha) | % |
|---------------------|----------------|------------|----------------|------------|
| 1 a menos de 10 | 69.390 | 35,8 | 334,2 | 5,5 |
| 10 a menos de 20 | 56.411 | 29,1 | 787,2 | 13,0 |
| 20 a menos de 50 | 45.310 | 23,4 | 1.339,4 | 22,1 |
| Subtotal até 50 | 171.111 | 88,3 | 2.460,8 | 40,6 |
| 50 a menos de 100 | 10.723 | 5,5 | 715,7 | 11,8 |
| 100 a menos de 200 | 4.124 | 2,1 | 553,6 | 9,2 |
| 200 a menos de 500 | 2.389 | 1,2 | 726,6 | 12,0 |
| Mais de 500 | 1.194 | 0,6 | 1.583,4 | 26,4 |
| Sem declaração | 4.122 | 2,3 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 193.663 | 100 | 6.040,1 | 100 |

Fonte: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI (2018).

A partir da Figura 1, confirmamos que mais de 80% do território catarinense é composto por pequenas e médias propriedades que sustentam a alavancam o desenvolvimento econômico da região.

3. METODOLOGIA

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

No presente trabalho utilizou-se uma abordagem de pesquisa qualitativa, de natureza básica. Quanto aos objetivos desta pesquisa estes se enquadram como pesquisa descritiva e quanto aos procedimentos este se caracteriza como pesquisa documental.

A pesquisa descritiva, de acordo com Gil (2008, p. 28) “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

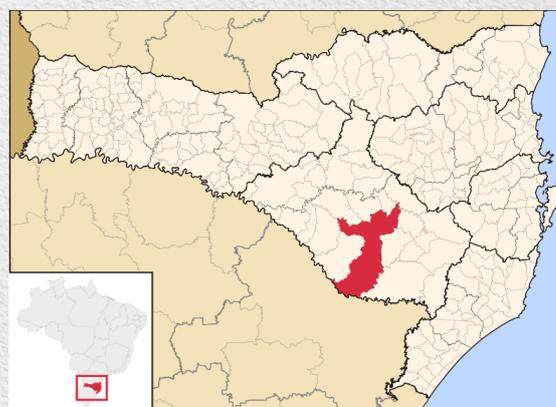
Este tipo de estudo pretende descrever fatos e fenômenos de determinada realidade.

3.2 LÓCUS DA PESQUISA

A cidade de Lages é a maior cidade da mesorregião Serrana do estado de Santa Catarina, possuindo 158.846 habitantes e ocupando uma área de

2.644.313 km², sendo o maior município do estado em extensão territorial (IBGE, 2015).

Figura 2 – Localização da cidade de Lages/SC



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015).

Lages é uma das cidades mais antigas do estado, tendo sido emancipada em 22 de novembro de 1866. Desde a sua ocupação, as famílias que se estabeleceram obtinham a renda a partir dos recursos naturais que havia nesta região, principalmente a extração de pinhão das matas de araucárias e também a criação de gado, além de ser um ponto de parada para os tropeiros que levavam as mulas do Rio Grande do Sul até a cidade de Sorocaba, em São Paulo (CÓRDOVA, 2011).

O censo realizado no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sinalizou que a cidade de Lages possui 153.944 moradores na zona urbana (98%) e 2.793 moradores da zona rural (2%).

Mesmo com apenas 2% da população morando na zona rural, a economia lageana é basicamente sustentada pela pecuária, agricultura, indústria madeireira e o turismo rural. O município na época do ciclo da madeira foi o maior e mais rico do estado, porém teve grande declínio após o fim deste ciclo e hoje é apenas a 11ª maior economia do estado (IBGE, 2015).

3.3 COLETA DE DADOS

Os dados utilizados para a elaboração desta pesquisa foram coletados junto aos órgãos que atuam no Pronaf, sendo eles: o Banco Central do Brasil, a atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário), a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural, a Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca do município de Lages, entre outras instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além de referencial teórico e pesquisa bibliográfica.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), é possível notar que o setor agrícola do município de Lages é de vital importância para a economia da cidade. Conforme o último censo agropecuário, realizado pelo órgão em 2006, o município possui 469 agricultores familiares.

O Quadro 2 apresenta o número de contratos realizados e o valor total de 1999 a 2015:

Quadro 2 – Quantidade de contratos realizados na cidade de Lages/SC

| Safra | Quantidade de Contratos | Valor em R\$ |
|-----------|-------------------------|--------------|
| 1999/2000 | 193 | 556.636 |
| 2000/2001 | 184 | 627.342 |
| 2001/2002 | 185 | 667.427 |
| 2002/2003 | 181 | 619.311 |
| 2003/2004 | 222 | 887.184 |
| 2004/2005 | 244 | 1.182.209 |
| 2005/2006 | 241 | 1.373.663 |
| 2006/2007 | 297 | 2.475.167 |
| 2007/2008 | 338 | 2.324.145 |
| 2008/2009 | 331 | 3.587.796 |
| 2009/2010 | 317 | 3.673.354 |
| 2010/2011 | 265 | 4.296.261 |

| | | |
|-----------|-----|-----------|
| 2011/2012 | 265 | 4.382.358 |
| 2012/2013 | 205 | 3.917.923 |
| 2013/2014 | 185 | 3.379.100 |
| 2014/2015 | 189 | 4.150.971 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil (2016).

A partir do Quadro 2 é possível estabelecer que a média simples (a soma todos os contratos divididos pelo número de contratos firmados de 1999 a 2015 chega a 240. Contudo, nos dois últimos anos, não passaram de 190, ficando abaixo da média.

Também é possível notar a partir do Quadro 2 que os contratos diminuíram, mas os valores contratados aumentaram, o que pode indicar que os agricultores ainda contam com os recursos do Pronaf. Mesmo com o aumento dos valores contratados nos últimos dois anos, ainda pode ser considerada como intermediária⁵ a adesão dos agricultores familiares do município de Lages ao Pronaf uma vez que, em média, 40% ou mais dos agricultores familiares aderem ao programa anualmente, apesar de nos últimos anos pesquisados o número de contratos ter diminuído.

O Secretário de Agricultura e Pesca do município, destacou que o setor agropecuário do município apresentou 80% de crescimento de 2012 até 2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGES, 2016), como apresenta-se no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Soma das Notas Fiscais de produtores rurais da cidade de Lages/SC



Fonte: Secretaria de Agricultura e Pesca da cidade de Lages (2016).

5 Para fins de classificação consideramos: a) Baixa adesão até 33.3%; b) Intermediária de 33.4% a 66.6%; c) Alta de 66.7% a 100%.

O secretário municipal destacou que esse crescimento pode ser atribuído ao resultado da soma de diversos fatores, tendo como principais a expansão da área de lavoura, a pecuária sempre presente e o fortalecimento da agricultura familiar.

Considerando os resultados acima, o Pronaf pode ser considerado um mecanismo importante para o desenvolvimento das atividades sócio-produtivas do segmento rural familiar (FOSSÁ, 2015) no município pesquisado. Portanto é de vital importância que o poder público tanto em âmbito local, quanto estadual e federal estimulem a extensão rural para que assim, possa incentivar os agricultores familiares para que possam investir nas suas propriedades e poder gerar cada vez mais renda, fortalecendo o meio rural e desenvolvendo o país.

A Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina – Epagri, identificou as principais razões que fazem com que as famílias com perfil para aderir ao grupo “B” do programa não assumiram o financiamento no estado de Santa Catarina.

Gráfico 2 – Razões da não adesão ao PRONAF



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados fornecidos pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina (2007).

Conforme observa-se no Gráfico 2, cerca de 24% dos agricultores não aderem ao Pronaf no Estado de Santa Catarina por encontrarem dificuldades para aprovação e/ou liberação do empréstimo devido à burocracia. Outros 24% dos agricultores tem medo de assumir obrigação de financiamento junto ao Pronaf, ou sentem-se excluídas social e economicamente. No entanto, outros 24% dos agricultores desconhecem o programa e o seu funcionamento, enquanto que 17%

dos agricultores não percebem vantagem concreta no Pronaf.

Deste modo, o poder público pode estimular à adesão ao programa por meio de campanhas de divulgação dos critérios, do funcionamento e dos benefícios do Pronaf aos agricultores familiares do Estado de Santa Catarina para que um número maior de agricultores possa ser beneficiado por meio desta importante política pública.

Portanto, é preciso que os órgãos competentes, sabendo destes dados, somem esforços para que os problemas sejam sanados, de maneira que incentivem os produtores para que acessem os recursos disponíveis e garantam uma maior e melhor produtividade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar pode ser considerado como um marco na política pública brasileira porque mudou o processo de intervenção estatal na agricultura e no mundo rural brasileiro, legitimando uma nova categoria social, os agricultores familiares, que historicamente eram marginalizados pelas políticas públicas agrícolas vigentes até então.

Ao longo desses 23 anos o Pronaf demonstra ser muito importante para o desenvolvimento rural, dinamizando toda a cadeia produtiva e proporcionando o crescimento da economia de todo o Brasil, sendo importante salientar neste trabalho que o programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais e, principalmente, as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país, o que expressa o compromisso do produtor rural e a consolidação do Pronaf.

Em relação a adesão dos agricultores familiares da cidade de Lages ao Pronaf, tema do presente trabalho, foi possível observar que a adesão dos agricultores ao programa pode ser considerada como intermediária uma vez que, em média, metade dos agricultores aderem ao programa apesar de nos

últimos anos analisados o número de contratos ter diminuído.

Dentre as razões de os produtores não aderirem ao programa destacam-se: i) o desconhecimento do programa; ii) o medo de assumir financiamento; iii) a dificuldade de obter a aprovação e liberação do empréstimo ou até a falta de interesse por não visualizar vantagem, entre outros motivos.

Uma possível solução para ampliar a adesão dos produtores ao programa seria um trabalho de mapeamento e levantamento das necessidades junto aos produtores para que seja possível maior apoio e incentivo por parte do poder público municipal em articulação com o poder público estadual (por meio da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina) e outros órgãos afins.

Quanto maior for a adesão dos produtores, maior é o investimento em torno da cadeia produtiva trazendo mais recursos para serem aplicados no local com potencial de proporcionar o desenvolvimento do meio rural e urbano, e maior qualidade e bem-estar à população.

Após mais de 20 anos de execução o Pronaf se consolidou como a principal política pública voltada para a agricultura familiar e se mostrou no município estudado de vital importância para a segurança alimentar, assim como para a economia local.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em 15 de nov. de 2017.

CAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro; SCHNEIDER, Sérgio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf. XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá-MT, 2004.

CÓRDOVA, Ulisses de Arruda (Org.). O queijo artesanal serrano nos campos do Planalto das Araucárias catarinenses. Epagri: Florianópolis, 2011.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Módulos fiscais. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Acesso em 20 de março de 2019.

EPAGRI. Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. Uma análise do Pronaf em Santa Catarina. Florianópolis: jun. 2007.

EPAGRI. Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. Números da agropecuária catarinense – 2018. Florianópolis, SC, 2018.

EBINA, Ricardo Kinzo; MASSUQUETTI, Angélica. O pronaf na região sul do Brasil: Uma análise do Estado Gaúcho no período de 1999-2009. V Encontro de Economia Catarinense. Florianópolis-SC, 2011.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2016. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/geografia>>. Acesso em 14 de nov. de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acesso em 16 de nov. de 2017.

FOSSÁ, Juliano Luiz; COMERLATTO, Dunia; PIOVEZANA, Daniel. A participação de Santa Catarina no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Revista Eletrônica de Humanidades do curso de Ciências Sociais da Unifap, v. 8, n. 2, p. 37-50, jul./dez. 2015.

MANUAL DE CRÉDITO RURAL. Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/home>>. Acesso em 15 de nov. de 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGES, 2016. Disponível em: <<http://www.lages.sc.gov.br/noticia/9100/pib-do-setor-agropecuario-do-municipio-apresenta-crescimento-de-80/>>. Acesso em 15 de nov. de 2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2016. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa>>. Acesso em: 14 nov. de 2017.



POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO: OS PROCESSOS POLÍTICOS E SOCIAIS NECESSÁRIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO.

Carlos Stavizki Junior*

Marco André Cadoná**

* Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR); Bacharel em Serviço Social; Bacharel em Teologia; Membro do Grupo de Estudos sobre Democracia e Políticas Públicas (GEDEPP). Bolsista PROSUC/CAPES – Modalidade I. E-mail: carlos_stavizki@hotmail.com

** Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Graduado em Filosofia; Mestre em Sociologia e Doutor em Sociologia Política. Professor e pesquisador na Universidade de Santa Cruz do Sul, onde atua no departamento de Ciências Humanas e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). Membro do Grupo de Estudos sobre Democracia e Políticas Públicas (GEDEPP). E-mail: mcadona@unisc.br

RESUMO

Neste trabalho, apresenta-se o debate sobre a formulação de políticas públicas, revisando a literatura acerca dos processos políticos e conjunturais que condicionam sua implementação. Utiliza-se as políticas de prevenção ao suicídio do Brasil como cenário para o debate, enfatizando a trajetória de avanços e retrocessos nas agendas políticas, sobre o tema. Apresenta-se as experiências recentes do estado do Rio Grande do Sul, refletindo sobre a importância de se constituir uma política pública efetiva para a prevenção ao suicídio.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Prevenção ao Suicídio; Atores Sociais; Território.

ABSTRACT

This paper presents the debate on the formulation of public policies, reviewing the literature on the political and economic processes that condition their implementation. Brazil's suicide prevention policies are used as a scenario for the debate, emphasizing the trajectory of advances and setbacks in the political agendas on the subject. It presents the recent experiences of the state of Rio Grande do Sul, reflecting on the importance of establishing an effective public policy for suicide prevention.

Keywords: Public Policies; Suicide Prevention; Social Actors; Territory.

RESUMEN

En este trabajo se presenta el debate sobre la formulación de políticas públicas, revisando la literatura sobre los procesos políticos y económicos que condicionan su implementación. Las políticas brasileñas de prevención del suicidio se utilizan como escenario para el debate, enfatizando la trayectoria de avances y retrocesos en las agendas políticas sobre el tema. Presenta las experiencias recientes del estado de Rio Grande do Sul, reflexionando sobre la importancia de establecer una política pública eficaz para la prevención del suicidio.

Palabras clave: Políticas públicas; Prevención del suicidio; Actores sociales; Territorio.

INTRODUÇÃO

A prevenção ao suicídio configura-se como uma das principais demandas para as Políticas Públicas do século XXI. Com números superiores a 800 mil mortes por ano em todo o mundo, o suicídio é compreendido como um problema de saúde pública e uma expressão do adoecimento psicológico da população em geral. Em comparação a outros fenômenos fatais, o suicídio é responsável por 57% das mortes violentas no planeta, com um total de vítimas superior à soma de homicídios e mortes em guerras (WHO, 2018). Diversos países, em especial os da América Latina, constataam acréscimos constantes em suas taxas de suicídio, além do crescimento exponencial nos casos de ideação suicida e tentativas de suicídio. Apesar do aumento do agravo a nível mundial, a WHO estima que cerca de 90% dos casos de suicídio poderiam ser evitados, enfatizando o monitoramento das populações de risco e o aperfeiçoamento dos serviços de saúde mental, além do investimento necessário para qualificar trabalhadores que atuem nesta problemática (WHO, 2018; BOTEAGA, 2014; BERTOLOTE; FLEISCHMANN, 2002).

Este trabalho visa apresentar contribuições a este debate, através da discussão sobre a criação de políticas públicas de prevenção ao suicídio no Brasil, com ênfase para as principais ações desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul – historicamente o estado com as maiores taxas de suicídio do país.

Apresenta-se, primeiramente, um referencial teórico sobre as Políticas Públicas, elencando os processos políticos e conjunturais que possibilitam a transformação de demandas sociais em ações do Estado ou da sociedade civil. Entre os processos, destaca-se as mobilizações sociais, o interesse político sobre um problema público, os ciclos das políticas públicas e as janelas de oportunidades necessárias para implementação. A segunda parte apresenta as políticas de prevenção ao suicídio do Brasil como exemplo para analisar os processos políticos e sociais que constituem uma Política Pública. Utiliza-se o enfoque territorial ao analisar as experiências do estado do Rio Grande do Sul e do município de Candelária/RS, localizado na região do Vale do Rio Pardo – uma das regiões com maior índice de suicídios do país.

Por fim, expõe-se considerações sobre as experiências de implementação de políticas públicas de prevenção ao suicídio no Brasil, enfatizando a neces-

sidade de intervenção do Estado. O suicídio é um problema de saúde pública com forte expressão no país e no mundo, estando entre as dez principais causas de morte no planeta. A criação de Políticas Públicas efetivas para o seu enfrentamento é um desafio assumido por muitos países, sendo a diminuição dos índices de mortalidade uma das metas da Organização Mundial da Saúde para 2020.

POLÍTICAS PÚBLICAS

O debate sobre Políticas Públicas reaparece frequentemente dentro das ciências sociais, sendo objeto de estudo para diferentes áreas e programas de pós-graduação no Brasil e na América Latina. Considera-se que esta ascensão do tema nos espaços acadêmicos se deve, em parte, pela necessidade exigida aos Estados para criar formas de controle e planejamento de seus territórios, diante dos interesses capitalistas de expansão das empresas transnacionais. Nesta perspectiva, os Estados passam a assumir compromissos governamentais ambíguos, mediando, dentro de uma estrutura política e jurídica, as regras para exploração dos territórios (SANTOS, 2004). Apesar das estruturas criadas pelos Estados preverem avanços sociais como o investimento público em setores de saúde, educação, moradia e bem-estar da população, o objetivo central é garantir a implementação de Políticas Públicas de controle dos mercados, que estruturam as ações governamentais de forma a garantir o desenvolvimento econômico das empresas (SANTOS, 2004; SOUZA, 2006).

Diferentes interpretações consideram que o debate sobre Políticas Públicas ganha espaço juntamente com a emergência de grupos políticos republicanos em países que vivenciaram regimes ditatoriais recentes, a exemplo das nações do continente latino-americano no século XX. A criação de estruturas democráticas de controle dos territórios é vista como a principal conquista das lutas de classe do século XIX, e expressa-se na ascensão de Políticas Públicas voltadas para os interesses da classe trabalhadora (DYE, 1984). Para além das análises históricas, as Políticas Públicas podem ser resumidas como a construção de soluções para problemas públicos, alinhadas ou não com determinados projetos políticos e que englobam uma série de ações e instrumentos disponíveis aos governos (HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013).

Para Dye (1984), Política Pública resume-se nas ações que determinado governo “escolhe fazer ou não fazer” no controle do Estado, implementando um pacote de governança segundo princípios e prioridades de um partido. Embora pareça uma definição simplista, a prática da ação do Estado mostra ao longo da história que esta ideia se efetiva. Contudo, destaca-se a diferença entre duas formas de políticas públicas: Políticas de Governo e Políticas de Estado. A primeira condiz com a afirmativa de Dye, pois baseia-se na leitura de mundo, interesses e prioridades de um determinado grupo político e seus atores. Políticas de Governo podem e devem estar alinhadas aos interesses da população, dentro de um sistema democrático, sendo que são as propostas e ideias dos partidos políticos que motivam a população a elegê-los. Contudo, na prática, a vitória de um projeto ou partido está mais relacionada aos investimentos de propaganda de seus projetos do que ao próprio interesse dos eleitores, sendo comum exemplos de corrupção, compra de votos e mentiras em todas as instâncias de disputas do Estado. As políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que nascem como políticas governamentais, mas que evoluem e assumem lugar de destaque dentro dos interesses de uma nação. Cada nação assume compromissos mais adequados a suas realidades e frequentemente estas políticas estão expressas nos princípios constitucionais de cada país, não podendo ser alteradas facilmente, sem uma ampla participação da população. Um exemplo das políticas de Estado é o Sistema Único de Saúde do Brasil (SUS), o qual foi constituído dentro de uma agenda de reivindicações populares nas décadas de 1970 e 1980. A mobilização política em torno do direito a saúde e a criação de um sistema que garantisse o acesso da população à saúde gratuitamente, resultou na criação e inclusão do SUS dentro da Constituição Federal, um compromisso a ser honrado por todos os governos posteriores.

Apesar disso, as Políticas Públicas não estão apenas nas estruturas dos governos. Atualmente, dezenas de milhares de instituições assumem compromissos que deveriam ser do Estado, porém por falta de estrutura ou de interesse, passam a ser negligenciadas pelos governos e sendo assumidas como compromissos sociais das empresas, organizações da sociedade civil e até mesmo de grupos sociais, como igrejas, ONGs, grupos voluntários etc. Define-se estas ações como Políticas Públicas não governamentais, compreendendo sua importância compensatória

diante das desigualdades da sociedade de classes. A diferença clara do modelo não governamental é sua formulação, que não se baseia em um amplo processo político de constatação e discussão dos problemas sociais, mas carregam em suas bases, questões ideológicas e visões de mundo particulares. Os exemplos são diversos e frequentes na sociedade, podendo estar relacionados a movimentos de solidariedade ou como práticas de responsabilidade social, ambas atuando como uma política pública, restritiva ou não aos interesses daqueles que a praticam.

Assim, entendendo que as Políticas Públicas se expressam nas ações governamentais ou não governamentais e que sua formulação e implementação condiz com os interesses de um determinado grupo, se faz necessário observar outro elemento fundamental: os ciclos das políticas públicas. Ora, se a ação governamental está intrinsecamente ligada aos interesses de seu grupo político de sustentação, logo as mudanças de governos, em Estados democráticos, resultam em mudanças nas políticas públicas, criando um cenário solúvel e incerto na perspectiva de continuidade das ações governamentais. Para Marques (2013), a lógica dos “ciclos das políticas públicas” pressupõe um processo muito mais político do que técnico, sustentado pelas relações estabelecidas entre as ideias/ideologias de atores sociais e nas relações estabelecidas entre estes atores e as instituições. Em outras palavras, as políticas públicas nascem primeiramente no campo das ideias e dos interesses individuais de grupos políticos, antes de uma formulação embasada no levantamento de dados relevantes para planejar a intervenção do Estado em determinado assunto.

Os ciclos das políticas públicas evidenciam a fragilidade de ações importantes para a garantia de direitos fundamentais da população, os quais estão suscetíveis a interferência, modificação ou extinção, caso não sirvam aos interesses de um novo governo, por exemplo. Contudo, na prática, este fenômeno não se mostra tão instável quanto parece. Segundo Ripley (1985) antes que uma proposta faça parte das propostas de um governo, existe um processo anterior de discussão e interpretação de um determinado problema social, onde grupos e atores percebem uma demanda da sociedade e agem para solucioná-la. Ao ser constatado a necessidade de intervenção do Estado, inicia-se um processo de mobilização, o que sofre influência de diferentes interesses e interpretações sobre a demanda, o que o autor denomina

como disputa dos atores sociais (RIPLEY, 1985, p. 159). Após esta fase, inicia-se o processo de análise de fatos e divulgação de informações em espaços formais de discussão, buscando ampliar a base de apoio para a criação de uma política pública. Este processo também é marcado por disputas, porém a necessidade de ação do Estado é entendida pelos atores, sendo analisado o processo de prioridade para sua implementação, dentro de uma agenda local, regional, estadual ou nacional¹.

Destaca-se ainda um último elemento sobre a criação de uma política pública, questão central para análise de seu processo de formação: as “janelas de oportunidade”. Machado, Leite e Bando (2014), ao analisarem a literatura sobre o processo de criação das agendas políticas, afirmam que além da constatação de uma demanda pública e de seu debate político na sociedade, é necessário ainda ter um ‘clima favorável’ para sua implementação. A união destes três fatores resume-se nas “janelas de oportunidade”² para criação de uma agenda política e consequentemente na implementação de uma política pública. “Essas janelas de oportunidade podem se abrir de forma previsível ou imprevisível como, por exemplo, acontecimentos fortuitos, eventos institucionalizados como as eleições ou mudanças em arcabouços legislativos e administrativos” (MACHADO, LEITE e BANDO, 2014, p. 341). Campanhas eleitorais, crise ou crescimento financeiro de um país, campanhas de conscientização da sociedade e interesse das mídias nacionais ou internacionais, são apenas alguns exemplos de janelas de oportunidade. Os autores trazem ainda um elemento apresentado por Kingdon (1984), que diz sobre a importância dos atores políticos para inclusão de uma proposta na agenda governamental. Estes atores estão em diferentes espaços

1 Para cada esfera de interesse da política pública, existe determinados espaços de discussão, por exemplo: Em âmbito local, as propostas podem surgir de grupos sociais ou entidades que fundamentam uma proposta, podendo ser apresentada diretamente aos gestores (secretários de governo, empresários) como por atores políticos (prefeito, representantes de bairro, vereadores etc.). Já no âmbito estadual, estes espaços devem contemplar uma participação popular mais ampla, como audiências públicas. Quanto maior a abrangência de uma política pública tão maior é sua discussão na sociedade.

2 Termo apresentado anteriormente por Kingdon (1984) e desenvolvido pelos autores segundo Gomide (2008).

e atuam com maior ou menor participação e influência na criação de uma política pública. Segundo Souza (2006), estes atores podem ser classificados como atores políticos visíveis (presidentes, prefeitos, vereadores, deputados, ministros, senadores etc.) e atores invisíveis (analistas, pesquisadores, servidores públicos, atores sociais, entre outros). A própria burocracia, segundo a autora, pode ser vista como um ator político invisível. Nesta perspectiva, “os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas” (SOUZA, 2006, p. 30).

Todavia, para que atores ou grupos sociais aproveitem as janelas de oportunidade para conquistar suas reivindicações, é necessário que estes apropriem-se de “estruturas de mobilização preexistentes” (ALONSO, 2012, p. 22) as quais ditarão as bases das ações praticadas pelo grupo para conquistar suas reivindicações. Esta apropriação, por sua vez, não se faz através da livre e espontânea vontade dos atores sociais ou na preferência por determinado modelo de ações coletivas. Antes, esta ação relaciona-se intrinsecamente à formação cultural, social, política e histórica de cada território (TILLY, 2006; ALONSO, 2012). Apesar do ciclo das políticas públicas apresentar-se de forma linear, sua materialização esbarra em diferentes fenômenos, ligados ao nível de complexidade da sociedade contemporânea. Empiricamente, considera-se importante refletir sobre as particularidades territoriais, a fim de observar as Políticas Públicas dentro de seu contexto histórico e político.

Além dos elementos que evidenciam as particularidades nas ações dos atores sociais, existe ainda um último fator determinante para o processo de implementação de uma política pública, independentemente de sua área de atuação – Criar mecanismos de avaliação ou de controle social para as Políticas Públicas é uma etapa que também sofre influência dentro do campo ideológico de cada governo e repercute diretamente em sua efetivação. A avaliação da política pública é a etapa que expressa os resultados segundo objetivos pré-definidos e a interpretação destes dados reflete sua continuidade, ampliação ou redução dentro da agenda de governo. Os atores sociais possuem especial valor nesta etapa, pois cabe ao olhar e interpretação individual dos diferentes setores da sociedade que praticam o controle social, a validade de uma política pública. A trajetória política, as movimentações populares, os embates e disputas, a sensibilização pública para determinado problema, pesquisas e debates, possuem clara im-

portância dentro da construção de políticas públicas. Contudo, o seu percurso não é linear e sua conclusão não perpassa, necessariamente, as mesmas etapas que outras experiências passaram.

Assim, resumidamente, entende-se que o processo de conscientização política em torno de uma demanda social não segue uma única trajetória e sua inclusão nas agendas políticas de Estado depende tanto de sua efetiva necessidade ou do interesse dos atores políticos e das possibilidades de incorporação do debate em espaços decisórios, bem como dos arranjos políticos, sociais, culturais, econômicos e históricos de cada território. As variáveis envolvidas e a emergência das demandas no âmbito local, evidenciam a criação de uma política pública como tema de extrema importância para as ciências sociais e regionais. Para materializar estes conceitos teóricos, o próximo item versa sobre a formação de políticas públicas voltadas para a prevenção ao suicídio no Brasil, identificando algumas formas de mobilização da sociedade, interesse político sobre o tema, os atores envolvidos e as janelas de oportunidade. Apresentando experiências nos três níveis de gestão dos territórios (nacional, estadual e municipal), veremos quais elementos possibilitam a criação de uma Política Pública de Prevenção ao Suicídio.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO

As Políticas Públicas de Prevenção ao Suicídio possuem um histórico peculiar de conquistas e retrocessos em agendas políticas de diferentes países. As primeiras experiências de prevenção ao suicídio na perspectiva de ação do Estado são registradas em Londres, com a criação do Suicide Prevention Department of the Salvation Army (Departamento de Prevenção ao Suicídio do Exército da Salvação) e em New York, com a National Save-A-Life League (Liga Nacional da Salve uma Vida) ambos em 1906. Em 1948, a cidade de Vienna instituiu a Agência de Prevenção ao Suicídio, e em 1956 o governo de Berlim criou o Serviço de Prevenção ao Suicídio (BERTOLOTE, 2004, p.148). Contudo, foram encontrados poucos registros de experiências amplas de prevenção ao suicídio, a níveis globais e até mesmo nacionais. De fato, a proposta mais ambiciosa que se tem conhecimento para a construção de um projeto de prevenção ao suicídio em escalas globais foi

apresentada pela World Health Organization, no livro *Preventing Suicide: a global imperative* (Prevenção ao Suicídio: um imperativo global), lançado em 2014 (WHO, 2014). Este trabalho engloba uma ampla pesquisa sobre os índices de suicídio nas nações membros da Organização Mundial da Saúde (OMS), os níveis de investimento do Estado em serviços de saúde mental e relatos de estratégias de prevenção ao suicídio em todo o mundo. A formulação do livro surge como instrumento para alcançar as metas estabelecidas pela própria organização para a diminuição de casos de suicídio no planeta, expressos no Plano de Ação sobre Saúde Mental 2013-2020. Neste plano, a OMS sugere aos seus estados-membros a prevenção do suicídio como prioridade governamental, propondo a redução de no mínimo 10% das taxas de suicídio, até 2020 (WHO, 2013). Estas iniciativas surgem após a constatação do aumento exponencial de casos de suicídio em praticamente todos os países e para combater a subnotificação das mortes por suicídio.

Na América Latina, o Brasil foi o primeiro país a implementar em seu território nacional uma proposta para a prevenção ao suicídio, através da portaria nº 1.876, de agosto de 2006. Estas diretrizes serviam como um guia para os serviços de saúde mental já instituídos na Política Nacional de Saúde, a exemplo dos Centros de Atenção Psicossocial e Hospitais Psiquiátricos. A portaria, ainda em vigor, possui um forte potencial para elevar a preocupação dos governos a respeito da problemática do suicídio e considera, em seu texto, diversas questões preocupantes sobre o agravo. Destaca-se algumas das considerações contidas na portaria nº 1.876/2006, sendo:

[...] Considerando o aumento observado na frequência do comportamento suicida entre jovens entre 15 e 25 anos, de ambos os sexos, escolaridades diversas e em todas as camadas sociais; Considerando o impacto e os danos causados pelo suicídio e as tentativas nos indivíduos, nas famílias, nos locais de trabalho, nas escolas e em outras instituições; Considerando a possibilidade de intervenção nos casos de tentativas de suicídio e que as mortes por suicídio podem ser evitadas por meio de ações de promoção e prevenção em todos os níveis de atenção à saúde; Considerando a necessidade de organizar uma rede de atenção à saúde que garanta linha de cuidados integrais no manejo dos casos de tenta-

tivas de suicídio, com vistas a reduzir o dano do agravo e melhorar o acesso dos pacientes ao atendimento especializado, quando necessário; Considerando a importância do suporte oferecido pelas organizações da sociedade civil na área de Prevenção do Suicídio, como os Centros de Crise e outros [...] (BRASIL, 2006)³.

Percebe-se que o Estado brasileiro reconhece as principais características do fenômeno do suicídio em seu território e evidencia sua preocupação para o aumento dos casos, seu impacto na sociedade e a possibilidade de intervenção do poder público para a prevenção, inclusive considerando a participação de entidades não governamentais neste processo. Um dos aspectos mais relevantes nas Diretrizes Nacionais de Prevenção ao Suicídio é o reconhecimento das populações de risco, onde além dos pacientes com histórico de doenças mentais, depressão e uso de drogas, considera-se os trabalhadores rurais (expostos a determinados agentes tóxicos) como população vulnerável ao suicídio. Este fato é determinante para ampliar estudos sobre a relação dos agrotóxicos e as tentativas de suicídio em territórios rurais do país.

Como a portaria não define formas de intervenção em casos de ideação ou tentativas de suicídio, entende-se que seu papel é o de fomentar a atenção governamental sobre o agravo e transmitir para a sociedade a preocupação do Estado sobre o tema. Em suma, a formulação destas diretrizes serve como base para a construção de uma Política Pública Nacional de Prevenção do Suicídio, fato que não se concretizou no país até o momento. Embora não tenha se efetivado como política pública, esta proposta originou a criação de projetos e programas estaduais e regionais de prevenção ao suicídio no país. Machado, Leite e Bando (2014) apresentam o Distrito Federal como a primeira unidade federativa do Brasil a propor uma política de prevenção ao suicídio em seu território, através da Portaria 185/2012, que previa instituir normas para a atenção às emergências em Saúde Mental no Distrito Federal, as quais destaca-se os seguintes artigos:

3 Recomenda-se a leitura na íntegra da Portaria nº 1.876/2006, sancionada pelo então Ministro da Saúde, Sr. José Agenor Álvares da Silva e publicada no Diário Oficial da União em 14 de agosto de 201. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt1876_14_08_2006.html. Acessado em: 15/07/2019.

Art. 4º Pacientes com ideação suicida e tentativa de autoextermínio, de qualquer idade, após a estabilização do quadro clínico e/ou cirúrgico, deverão ser mantidos em observação para avaliação do risco de nova tentativa devendo ser acompanhados conjuntamente pelo psiquiatra, psicólogo e assistente social, que deverão promover os devidos manejos psicossociais;

Art. 5º Para pacientes com suspeita de violência ou tentativa de suicídio, deverá ser realizada a notificação compulsória e o encaminhamento aos Programas de Prevenção a Acidentes e Violência (PAVs) das Regionais de Saúde, conforme as determinações da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência (Portaria MS No. 737/GM de 16 de maio de 2001). (BRASIL, 2012).

Percebe-se uma preocupação especial para pacientes com ideação e tentativa de suicídio dentro das normativas de emergências do território. Contudo, estas normas foram revogadas em 2018 e incorporadas as diretrizes da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) ⁴ do SUS (BRASIL, 2018)⁵. Neste exemplo, considera-se prejudicial substituir as ações locais de prevenção ao suicídio por um programa nacional, que apesar de prever uma rede para atenção a pacientes de saúde mental, não especifica em suas diretrizes a

4 A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) foi instituída no Brasil pela Portaria nº 3088/GM/MS, de 23 de dezembro de 2011, tendo como objetivo principal a ampliação do acesso à atenção psicossocial da população em geral, promovendo a vinculação das pessoas com transtornos mentais e suas famílias aos serviços de Saúde Mental, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Além disso, um dos princípios da RAPS é garantir a articulação e integração dos pontos de atenção das redes de saúde no território, qualificando a assistência por meio do acolhimento, do acompanhamento contínuo e da atenção às urgências psiquiátricas (BRASIL, 2011).

5 Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, que institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acessado em: 16/07/2019.

atenção aos pacientes com risco de suicídio. De fato, a RAPS não fornece qualquer especificação aos serviços sobre estes pacientes e exclui de seu texto a obrigatoriedade de acompanhamento multidisciplinar aos pacientes que tentaram suicídio.

Recentemente, o governo nacional sancionou uma nova lei que instituí, em todo território brasileiro, a “Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio” (PNPAS), através da Lei nº 13.819, publicada no Diário Oficial da União no 26 de abril de 2019. Esta nova lei instituí aos estados, Distrito Federal e municípios a obrigatoriedade de notificação de situações de automutilação e ideação suicida de crianças e adolescentes através das escolas (públicas e privadas), além de prever a qualificação de trabalhadores da saúde para identificar situações de risco de suicídio. Prevê ainda o envolvimento de todas as instâncias do governo para qualificar e promover o debate sobre o suicídio na sociedade brasileira. Entre outras questões, destaca-se a alteração realizada na Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, incluindo a obrigatoriedade dos planos de saúde em oferecer e atenção psiquiátrica e psicológica aos contratantes. Esta nova lei surge de uma notória preocupação do atual governo com o aumento nos índices de suicídio entre jovens brasileiros, chegando ao patamar de segunda principal causa de morte entre adolescentes de 15 a 19 anos de idade. Esta lei entra em vigor em julho de 2019 e tem como principais objetivos. Expressos em seu Artigo 3º:

I – promover a saúde mental; II – prevenir a violência autoprovocada; III – controlar os fatores determinantes e condicionantes da saúde mental; IV – garantir o acesso à atenção psicossocial das pessoas em sofrimento psíquico agudo ou crônico, especialmente Página 2 de 7 Parte integrante do Avulso do PL nº 1902 de 2019. 2 daquelas com histórico de ideação suicida, automutilações e tentativa de suicídio; V – abordar adequadamente os familiares e as pessoas próximas das vítimas de suicídio e garantir-lhes assistência psicossocial; VI – informar e sensibilizar a sociedade sobre a importância e a relevância das lesões autoprovocadas como problemas de saúde pública passíveis de prevenção; VII – promover a articulação intersetorial para a prevenção do suicídio, envolvendo entidades de saúde, educação, comunicação, imprensa, polícia, entre outras; VIII – promover a

notificação de eventos, o desenvolvimento e o aprimoramento de métodos de coleta e análise de dados sobre automutilações, tentativas de suicídio e suicídios consumados, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os estabelecimentos de saúde e de medicina legal, para subsidiar a formulação de políticas e tomadas de decisão; IX – promover a educação permanente de gestores e de profissionais de saúde em todos os níveis de atenção quanto ao sofrimento psíquico e às lesões autoprovocadas. (BRASIL, 2019).

Nas prerrogativas desta nova lei, o país renova suas iniciativas em instituir uma política pública específica para a prevenção do suicídio e inclui uma ação não prevista nas Diretrizes Nacionais de Prevenção ao Suicídio – manter, através do poder público, um serviço telefônico para atendimento gratuito e sigiloso de pessoas em sofrimento psíquico (Art. 4º da Lei 13.819/2019). Outra ação inovadora do PNPAS é considerar a automutilação como expressam de sofrimento humano e objeto de ação e notificação compulsória pelos serviços de saúde e educação do país.

Contudo, é necessário salientar que PNPAS, recentemente sancionada, é pouco embasada e não fornece, dentro de sua estrutura normativa, qualquer menção ao aumento de investimento ou criação de um fundo econômico para subsidiar as ações de prevenção previstas na lei. Em suma, esta Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio atribui novas obrigações aos trabalhadores do sistema educacional, precário e pouco valorizado pelo governo. Considera-se ainda que a obrigatoriedade de notificação compulsória exigida pelas escolas e Conselho Tutelar, sem a devida formação para identificação dos riscos de suicídio dos escolares, resultará em uma sobrecarga de encaminhamentos para os serviços de Saúde Mental abarrotados do Sistema Único de Saúde (SUS). Percebe-se que a implementação da PNPAS não respeita o processo democrático de construção de uma política pública, tampouco auxilia os serviços públicos afetados pela nova lei. Além disso, sua formulação estrutura-se quase que exclusivamente em preceitos ideológicos de atores políticos alinhados com o pensamento conservador, que inspira a ações de pouco diálogo com a sociedade.

Por ainda não estar em vigor e não possuir dados relativos à sua implementação, não é possível

apresentar os efeitos desta política pública nacional, sendo este um possível objeto para estudos futuros. O que se pode constatar no momento é que as ações de prevenção ao suicídio de abrangência nacional tendem a não se efetivar, dada a complexidade e particularidades dos territórios que compõe o Brasil. As regiões brasileiras possuem diferenças marcantes para o estudo do fenômeno do suicídio, o que deve ser considerado ao se propor a implementação de uma política pública setorial, como é o caso da prevenção ao suicídio.

POLÍTICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO NO RIO GRANDE DO SUL

Apresenta-se aqui, a recente iniciativa de prevenção ao suicídio praticada no estado no Rio Grande do Sul – historicamente o estado com maior índice de mortes por suicídio do Brasil. Em 2016 o governo estadual instituiu o “Comitê de Promoção da Vida e de Prevenção do Suicídio” como parte da estrutura da Secretaria Estadual de Saúde. Além de conter em seu texto as principais considerações das Diretrizes Nacionais de Prevenção ao Suicídio (BRASIL, 2006), o Comitê nasce com a seguinte finalidade: “Art. 1º - Fica instituído o Comitê Estadual de Promoção da Vida e de Prevenção do Suicídio, com a finalidade de elaborar e de implantar a Política Estadual de Prevenção do Suicídio” (RIO GRANDE DO SUL, 2016)⁶. Apesar de sua estrutura organizativa ser inteiramente composta por atores políticos (representantes das secretarias de Estado) o comitê prevê a participação de diversas entidades, como instituições de ensino e organizações da sociedade civil. Com a tarefa de elaborar uma política pública e de conduzir as ações do governo para sua implantação, a experiência gaúcha é uma das mais promissoras em vigor no país. Suas ações refletem no planejamento dos territórios e nas regiões de saúde, construindo uma agenda positiva, capaz de unir a sociedade riograndense em prol da construção de um Política Pública de Prevenção ao Suicídio.

Anterior a criação do Comitê de Promoção da Vida e de Prevenção do Suicídio, instituído pelo Decreto nº 53.361, de 22 de dezembro de 2016. Publicado no Diário Oficial do Estado nº 244. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=63610&hTexto=&Hid_IDNorma=63610. Acessado em: 22/05/2019.

e de Prevenção do Suicídio, outra importante experiência de política pública foi instituída no Rio Grande do Sul, porém em âmbito local, no município de Candelária, na região do Vale do Rio Pardo.

O Programa de Promoção à Vida e Prevenção ao Suicídio (PPS) de Candelária (RS) foi organizado com a finalidade de enfrentar uma situação histórica de altos coeficientes de mortalidade por suicídio, tanto na população total quanto na população idosa. O programa conhecido como “Vida Sim” iniciou em 2009, a partir de uma proposta formulada pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) com a colaboração de vários parceiros institucionais. (CONTE et al., 2012, p. 02).

O PPS surge como iniciativa governamental da gestão municipal, em parceria com a EMATER, em 2009, embora sua construção seja anterior a isto, dentro de espaços de discussão de trabalhadores da saúde mental e serviços de atenção básica de saúde. No trabalho de Conte et al. (2012), é apresentado alguns dos atores sociais e políticos envolvidos com as discussões que culminaram na formulação do “Programa Vida Sim”. Este programa identificou, através de pesquisa, que os casos de tentativa de suicídio eram subnotificados pelas equipes de saúde, escondendo a população de risco dos serviços de saúde especializados. Entre os relatos da pesquisa, uma das enfermeiras entrevistadas relata o seguinte:

“Em 2008, quando trabalhávamos no grupo que antecedeu à organização do programa, fizemos uma autópsia psicológica em uma família e encontramos uma moça com ideação e plano para o suicídio. Combinamos com ela que seria atendida no serviço de saúde, mas esse atendimento não aconteceu.” (CONTE et al., 2012, p. 03).

A entrevistada associa a não realização deste atendimento à precária comunicação entre as equipes de saúde do município, o que considera como motivo para a posterior morte por suicídio da paciente. Em outros trechos da entrevista e no discurso de outras profissionais, percebe-se que a necessidade da criação de uma política pública de prevenção ao suicídio no município surge do interesse dos profissionais, frente ao crescente número de casos de tentativa de suicídio, somado as mortes consideradas

evitáveis por estes profissionais. Percebe-se, neste exemplo, que o percurso de construção do PPS surge por uma demanda identificada (necessidade de qualificação dos serviços de saúde municipais), no envolvimento de atores sociais (profissionais da saúde) e em seus ideais (crença de que as mortes por suicídio são evitáveis) e com a adesão de atores políticos (secretário de saúde, prefeito) o que resultou na elaboração da Política Pública. Embora este programa não esteja mais em funcionamento, serviu como instrumento de qualificação dos trabalhadores da saúde de Candelária e repercutiu positivamente para a diminuição dos índices de morte por suicídio do município. Além disso, algumas das proposições do programa na época são utilizadas até hoje pelos trabalhadores de Saúde Mental, como o fluxo de encaminhamento imediato dos casos de tentativa de suicídio ao CAPS e a criação de um prontuário específico para casos estes casos (CONTE et al., 2012, p. 06).

A construção do PPS no município de Candelária teve significativa importância na formulação de estratégias de prevenção ao suicídio dos serviços de saúde mental de sua região de saúde (Região do Vale do Rio Pardo). A região é uma das líderes do ranking de mortalidade por suicídio no Rio Grande do Sul. Alguns municípios da região possuem índices de suicídio muito superiores à média nacional. Contudo, pouco se explorou, até o momento, a instituição de uma política pública regional para o enfrentamento dos altos índices de mortalidade autoprovocada na região. Apesar das propostas e metas internacionais, do notório interesse governamental a nível nacional e estadual e de experiências bem-sucedidas no âmbito local dos municípios, a prevenção ao suicídio ainda é (com raras exceções) um tema pouco explorado pelos atores políticos e sociais, capazes de formular e implementar as Políticas Públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao verificar o processo político que constituiu a criação e implementação de Políticas Públicas, vemos que sua dinâmica evidencia a complexidade, tanto dos movimentos sociais, quando do contexto político e social, para sua efetivação. Utilizando-se de exemplos de políticas públicas de prevenção ao sui-

cídio que se constituíram no Brasil, a complexidade deste fenômeno é ainda mais evidente. Atualmente, a prevenção ao suicídio ganhou destaque nas agendas políticas de muitos países, em especial devido as iniciativas da Organização Mundial da Saúde, que constatou, em 2017, que cerca de 800 mil pessoas cometem suicídio no mundo, todos os anos. Este número colocou o suicídio entre as dez principais causas de morte do planeta, superando o total de vítimas de homicídios e mortes em guerras (WHO, 2018).

No Brasil, as taxas de suicídio vêm aumentando gradativamente, chegando a registrar mais de 13 mil mortes em 2017 (DATASUS, 2018), além de índices de mortalidade muito superiores à média nacional nos estados do sul e centro-oeste do país. Historicamente, o estado do Rio Grande do Sul possui os maiores índices de suicídio do Brasil, e abriga algumas das regiões com os maiores índices do mundo, a exemplo da região do Vale do Rio Pardo. Dados recentes, publicados pelo Centro Estadual de Vigilância em Saúde (CEVS/RS), mostram que o Vale do Rio Pardo possui uma média de 17,2 óbitos a cada 100 mil habitantes, o que coloca a região no mapa do suicídio mundial (CEVS, 2018).

Diante destes dados, fica evidente a necessidade de ações de prevenção ao suicídio no território, porém, até o momento, não há na região ou em seus municípios uma política pública instituída (na esfera estatal) voltada para a prevenção do suicídio. O que se tem até o momento é a iniciativa voluntária de alguns profissionais da área de Saúde Mental, em promover ações preventivas no território, de forma seletiva e precária. Este fato, demonstra que a criação de políticas públicas de prevenção ao suicídio, apesar de sua evidente necessidade, só será possível dentro de um contexto favorável, onde o interesse político sobre o tema movimenta uma série de recursos para sua implementação. A sociedade e os movimentos sociais têm um papel fundamental neste processo, pois é destes espaços que nasce o interesse político, além da constante cobrança dos agentes políticos para criação de Políticas Públicas.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociol. Antropol* Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21-41.
- BERTOLOTE, J. M. Suicide prevention: at what level does it work? *World Psychiatry*, oct; n.3,v.3; 2004, p.147-51.
- BERTOLOTE, J. M., & FLEISCHMANN, A. Suicide and psychiatric diagnosis: A worldwide perspective. *World Psychiatry*, 1. 2002, p.181-185 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462010000600005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 mar. 2019.
- BOTEGA, Neury José. Comportamento suicida: epidemiologia. *Psicol. USP*, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 231-236, dez. 2014. Doi: [10.1590/0103-6564D20140004](https://doi.org/10.1590/0103-6564D20140004).
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. Notificação de Violência Interpessoal/ Autoprovocada: Portaria GM/MS nº 1271/2014 e SINAN versão 5.0. [2014]. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/marco/23/nota-informativa-portaria-1271-14-e-sinan-5-0-cgdant-04-11-14.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria MS n. 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 dez. 2011, p. 230. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html>. Acesso em 07 fev. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), 2006. Brasília: MS, 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Política Nacional de Promoção da Saúde: PNPS: revisão da Portaria MS/GM nº 687, de 30 de março de 2006. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.
- BRASIL. Ministério de Saúde. (2013). Estatísticas vitais, mortalidade. 2013. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS>, Acesso em 20 abr. 2019.
- CONTE, Marta., MENEGHEL, Stela N., TRINDADE, Aline G., CECCON, Roger F., HESLER, Lilian Z., CRUZ, Claudia W., SOARES, Regina., PEREIRA, Sanderlei., & JESUS, Irani. Programa de Prevenção ao Suicídio: estudo de caso em um município do sul do Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v.17, n. 8, 2012.
- DIANIN, Irene Maria Brzezinski. Suicídio: políticas e ações de enfrentamento a partir da política nacional de saúde pública (2006), no Vale do Rio Pardo. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). UNISC, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/js-pui/handle/11624/806>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984
- LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 1972, p. 298-310.
- MACHADO, M. F.; LEITE, C.; BANDO, D. Políticas Públicas de Prevenção do Suicídio no Brasil: uma revisão sistemática. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 4, n. 2, 2014, p. 334-356.
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. Em Marques, Eduardo., Faria, Carlos A. P. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp, 2013.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Prevenção do suicídio: um manual para profissionais da saúde em atenção primária*. Tradução de Janaína Phillipe Cecconi, Sabrina Stefanello, Neury José Botega. Geneva: OMS, 2000.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Suicídio [Internet]. Geneva: OMS, 2017. Disponível em: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs398/es/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. 13ª Coordenadoria Regional da Saúde. Plano de Ação Regional. Rede de Atenção Psicossocial de 2012 até 2015. Santa Cruz do Sul: [s. n.], 2013.
- RIO GRANDE DO SUL. Boletim de Vigilância do Suicídio e Tentativa de Suicídio. Centro Estadual de Vi-

gilância em Saúde. Bol. Vig. Suicídio. v. 1. n. 1. Set. 2018. Disponível em: <<https://cevs.rs.gov.br/upload/arquivos/201809/05162957-boletim-de-vigilancia-e-epidemiologica-de-suicidio-n1-2018.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

TILLY, Charles. Regimes and repertoires. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Endereço eletrônico oficial da entidade. 2018. Disponível em: <<http://www.who.int/en/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Country reports and charts available. 2014 Disponível em: www.who.int/mental_health/prevention/suicide/country_reports/en/index.html, Acesso em 20 abr. 2019

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Preventing suicide: a global imperative. Luxembourg: World Health Organization, 2014. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/131056/1/9789241564779_eng.pdf?ua=1&ua=1>. Acesso em: 07 abr. 2019.



PANORAMA DA AGRICULTURA ORGÂNICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA, RJ

Charle Costa dos Santos *

Barbara Leandro Monteiro **

* Graduando do curso de Engenharia Agrônômica na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Técnico em Agropecuária pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS). Qualificação profissional em Auxiliar de Fiscalização Ambiental através do Instituto Tecnológico Brasileiro (ITB). Atualmente, membro do Programa de Educação Tutorial - PET Inclusão. E-mail: charle_costa@hotmail.com

** Engenheira Agrônoma pela UFCA, Mestra em Agricultura Orgânica pela UFRRJ. Licencianda em Ciências Agrícolas pela UFRRJ. Possui Qualificação profissional em Auxiliar de Fiscalização Ambiental através do ITB. Atuou como bolsista pelo CIEE na Secretaria de Agricultura e Recursos Hídricos no município de Crato-CE, como também no setor de produção do IFCE- Campus Crato. Atuou como bolsista do Programa de Iniciação à Docência - PIBID/CAPES de 2017 a 2018. Atuou como Bolsista Exp C. Atualmente é residente em Agronomia na CEASA-RIO. E-mail: barbyleandro@gmail.com

RESUMO

Nos últimos anos, o cultivo de alimentos orgânicos vem se desenvolvendo de forma vertiginosa no Brasil e no mundo. Este fato está atrelado a ampliação do mercado consumidor pela procura por segurança alimentar e nutricional e pela participação social cada vez mais ativa e exigente. Objetivou-se neste trabalho, apresentar uma análise do panorama da agricultura orgânica no estado do Rio de Janeiro com ênfase no município de Seropédica e adjacências, identificando suas influências, seus benefícios e seus pontos limitantes. O estudo foi conduzido através de investigações de pesquisas de natureza qualitativa descritiva, sendo empregada à avaliação em dados oficiais do Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, onde apontam que no primeiro semestre de 2019 o Estado do Rio de Janeiro possuía 763 registros ativos sendo 79 pertencente a Baixada Fluminense. A variação de produção entre as regiões do Estado do Rio de Janeiro pode ser devido à vários fatores, dentre eles organizacional, incentivo à produção, condições climáticas, assistência técnica, oferta de inovações tecnológicas, acesso a crédito e pré-disposição para ser orgânico, ficando evidente que a atividade necessita de mais incentivos, que possibilitem o acesso de forma justa e democrática e que gere o fortalecimento das práticas da agricultura orgânica nas propriedades rurais, a participação na articulação nacional da produção orgânica e fortalecendo a agroecologia na região.

Palavra Chave: Agroecologia, Agricultura Familiar, Produção Orgânica, Certificação.

ABSTRACT

In recent years, the cultivation of organic foods has been developing in a vertiginous way in Brazil and in the world. This fact is linked to the expansion of the consumer market by the search for food and nutritional security and the increasingly active and demanding social participation. The objective of this paper is to present an analysis of the panorama of organic agriculture in the state of Rio de Janeiro with emphasis on the municipality of Seropédica and its surroundings, identifying its influences, its benefits and its limiting points. The study was conducted through investigations of descriptive qualitative research, being used for evaluation in official data of the National Register of Organic Producers, where they point out that in the first half of 2019 the State of Rio de Janeiro had 763 active records, 79 belonging to Baixada Fluminense. The variation of production between the regions of Rio de Janeiro State may be due to several factors, including organizational, production incentive, weather conditions, technical assistance, offering technological innovations, access to credit and willingness to be organic, It is evident that the activity needs more incentives, enabling fair and democratic access and leading to the strengthening of organic farming practices in rural properties, participation in the national articulation of organic production and strengthening of agroecology in the region.

Keywords: Agroecology, Family Agriculture, Organic Farming, Certification.

RESUMEN

En los últimos años, el cultivo de alimentos orgánicos se ha desarrollado de forma vertiginosa en Brasil y en el mundo. Este hecho está vinculado a la expansión del mercado de consumo mediante la búsqueda de seguridad alimentaria y nutricional y la participación social cada vez más activa y exigente. El objetivo de este trabajo es presentar un análisis del panorama de la agricultura orgánica en el estado de Río de Janeiro con énfasis en el municipio de Seropédica y sus alrededores, identificando sus influencias, sus beneficios y sus puntos limitantes. El estudio se realizó a través de investigaciones de investigación cualitativa descriptiva, que se utilizó para la evaluación en datos oficiales del Registro Nacional de Productores Orgánicos, donde señalan que en el primer semestre de 2019 el Estado de Río de Janeiro tenía 763 registros activos, 79 pertenecientes a Baixada Fluminense. La variación de la producción entre las regiones del estado de Río de Janeiro puede deberse a varios factores, que incluyen la organización, el incentivo de producción, las condiciones climáticas, la asistencia técnica, la oferta de innovaciones tecnológicas, el acceso al crédito y la disposición a ser orgánico, Es evidente que la actividad necesita más incentivos, que permita un acceso justo y democrático y que conduzca al fortalecimiento de las prácticas de agricultura orgánica en las propiedades rurales, la participación en la articulación nacional de la producción orgánica y el fortalecimiento de la agroecología en la región.

Palabra Clave: Agroecología, Agricultura Familiar, Producción Orgánica, Certificación.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o cultivo de alimentos orgânicos vem se desenvolvendo de forma vertiginosa no Brasil e no mundo. Este avanço representa apenas uma pequena parcela da produção nacional e simboliza uma evolução de 30 % do mercado ao ano (MAPA, 2019). Este fato está atrelado a ampliação do mercado consumidor pela procura por alimentos saudáveis que garantam segurança alimentar e qualidade nutricional que os alimentos orgânicos oferecem, como também, pela participação social cada vez mais ativa e exigente na qualidade do produto oferecido, tais aspectos vêm contribuindo para visibilidade, viabilidade econômica, social e ambiental da produção agrícola orgânica em todo país (BARBOSA e SOUZA, 2012; CAMPANHOLA e VALARINI, 2001).

Embora o Estado do Rio de Janeiro não possua papel de destaque na produção nacional, com ressalvas para a produção olerícola que se destaca como atividade estratégica para o desenvolvimento rural, a produção orgânica cultivada principalmente pela agricultura familiar vem ganhando notoriedade no Estado e sendo considerada o ponto chave para o desenvolvimento rural sustentável, oportunizando a geração de renda e emprego no campo (EMATER/RIO, 2017; FONSECA et al., 2009). Este fato é decorrente da ação conjunta de instituições (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro - PESAGRO, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado - EMATER – RIO, Associação de Produtores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro - ABIO) que ao longo dos anos vem buscando parcerias com os agricultores, implantando canais alternativos de comercialização, através de mecanismos participativos da qualidade, estimulando o associativismo, a participação, a responsabilidade solidária, além de fomentar a participação de novos agentes no meio rural, com o comprometimento em atender os requisitos que garantam a oferta de produtos com qualidade e seguindo os princípios que norteiam a agroecologia (EMBRAPA, 2019; FERES, 2012; MELO, 2004).

A legislação brasileira caracteriza o produto orgânico (processado ou in natura) sendo aquele que é originado de um sistema orgânico de produção sustentável, que não cause injúrias ao ecossistema.

Além de conservar a diversidade biológica dos ecossistemas naturais locais e o uso sustentável dos seus recursos, estabelece as relações de trabalho fundamentado no tratamento com dignidade, equidade e justiça, incentivando à inserção entre os diferentes componentes, a produção de alimentos regionais e da comercialização dos seus produtos, promovendo a relação direta entre aqueles que produzem e os respectivos consumidores.

“Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais. Tal sistema tem por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não renovável, e emprega sempre que possível métodos biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente (BRASIL, 2003).”

Sob esta perspectiva, a agroecologia com enfoque na agricultura orgânica surge como ferramenta de transformação social possibilitando mudanças no meio rural, através da promoção de ações técnico-científicas voltadas à sustentabilidade desses territórios. Desta forma, sua colaboração transcende questões ambientais, sociais e econômicas que estão nos campos tecnológicos e agrônômicos e que incorporam questões políticas, culturais e éticas, favorecendo a vida humana e a biodiversidade (CAPORAL e COSTABEBER, 2004).

Agroecologia pode ser reconhecida através de várias concepções diferentes, apresentando propriedades intersetoriais trabalhando conhecimentos teórico-práticos, estabelecendo-se através de relações políticas e sociais, consoante a sua amplitude (CARVALHO, 2018).

Em detrimento disso, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) é pautada essencialmente no Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, que institui como seu objetivo:

“integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis (BRASIL, 2012).”

Apesar disso, o mercado global impõe aos agricultores condições adversas que são desfavoráveis ao seu desenvolvimento, juntamente a políticas públicas que antepõem uma uniformização do processo produtivo, favorecendo o aumento produtivo em menores áreas, dificultando o uso racional dos agroecossistemas e sua conservação (ALMEIDA e CORDEIRO, 2002).

Nesse contexto, foi realizado um levantamento bibliográfico a serem utilizados como ferramentas de apoio teórico para o desdobramento desse estudo, onde foram consultados e discutidos os principais conceitos abordados pelos autores que tratam deste tema, utilizando-se do método de análise em estudos de natureza qualitativa descritiva.

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo apresentar uma análise do panorama da agricultura orgânica no estado do Rio de Janeiro com base em dados coletados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com ênfase no município de Seropédica e adjacências, avaliando o desenvolvimento da agricultura orgânica nessas regiões e identificando suas influências, seus benefícios e seus pontos limitantes.

Este capítulo está dividido em três momentos. No primeiro foi apresentado com base no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO), a contextualização de como é expressa a agricultura Orgânica no país, destacando as principais regiões brasileiras e os principais estados produtores de orgânicos e como se encontra o país no cenário produtivo.

No segundo momento, foi realizado uma divisão do estado do Rio de Janeiro em regiões, buscando elencar dados referentes aos municípios produtores de orgânicos do estado, destacando e fazendo um comparativo entre os municípios que apresentam os maiores e menores índices produtivos.

Já no terceiro momento, fez-se uma síntese de como

se encontra a produção orgânica no município de Seropédica, e a partir disso apresenta uma análise da agricultura orgânica para que possa auxiliar o município no desenvolvimento de políticas públicas de fomento à agricultura familiar voltada para agricultura Orgânica.

DESENVOLVIMENTO

Área de Estudo

O município de Seropédica está inserido na região conhecida como Baixada Fluminense, Latitude: 22° 44' 36" S e Longitude: 43° 42' 28" O, a uma elevação de 26 metros do nível do mar, estabelecendo limites com os municípios de Itaguaí, Japeri, Paracambi, Queimados e Nova Iguaçu no Estado do Rio de Janeiro. O clima da região é classificado “Aw” (tropical chuvoso com inverno seco) segundo a classificação de Köppen e Geiger, a temperatura média é 23,5°C e precipitação média anual de 1.354mm (Figura 1).

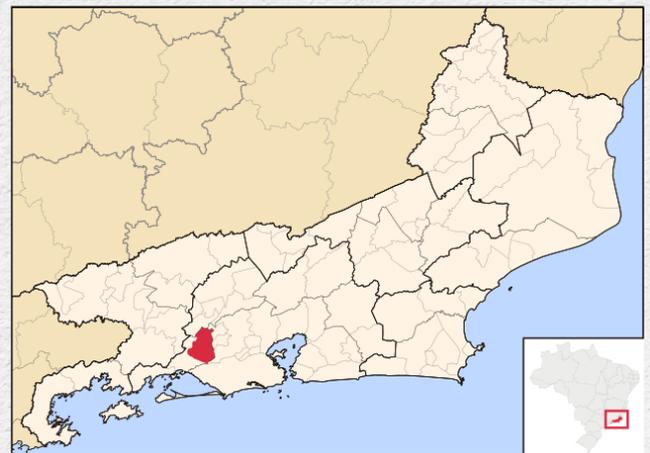


Figura 1. Localização espacial do município em estudo. Fonte: Google (2019).

A sua constituição socioespacial consiste em uma paisagem periurbana, estabelecendo-se como dormitório, uma vez que se trata de uma região metropolitana e maioria da população trabalha em municípios adjacentes. Tendo sua economia fundamentada na produção agrícola e um embrião campo industrial (MAGALHÃES et al., 2013).

METODOLOGIA

O estudo foi conduzido através de investigações de pesquisas de natureza qualitativa descritiva, sendo empregada à avaliação do panorama da agricultura orgânica no município de Seropédica e Adjacências, em especial no que tange a questão da agricultura familiar, com enfoque nos sistemas orgânicos de produção. Fez-se também, análise de dados secundários disponíveis pelo Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos - CNPO, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE.

A análise qualitativa é o estudo no qual é apresentado de forma verbal ou oral e também em forma de discursos, que pode compor-se de etapas como, organização e descrição dos dados/conteúdos brutos; redução dos dados; interpretação dos dados pelas categorias teóricas de análise e análise de conteúdo (BARROS e LEHFELD, 2000).

Segundo Lakatos e Marconi (2003), o estudo qualitativo consiste em analisar o objeto de estudo, onde o investigador conceitua as propriedades do fenômeno, ambiente observado ou fatos inter-relacionando-os.

No Brasil

Para entendermos a real situação da agricultura orgânica no município de Seropédica – RJ, é necessário fazer um breve levantamento no número de agricultores que produzem orgânicos no Brasil.

A partir de resultados preliminares do Censo agropecuário de 2017, no Brasil existiam 5.072.152 estabelecimentos agropecuários, destes, 65.157 estavam presentes no Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2017).

De acordo com o relatório de produtores orgânicos cadastrados no Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA, em 2019 possuíam 18.091 registros ativos no CNPO, dentre estes apresentavam registros nacionais e internacionais. Os maiores números de registros estão concentrados na região Sul do Brasil, onde os Estados do Paraná e Rio Grande do Sul apresentam os maiores índices, com 2.536 e 2.405 cadastros respectivamente. Já

na região Sudeste se destacam os Estados de São Paulo e Minas Gerais com 2.235 e 817 cadastros. Na região Nordeste, os Estados de Pernambuco, Bahia e Piauí, apresentam os maiores números de registros cadastrados, esse fato é decorrente ao elevado número de estabelecimentos onde predomina a agricultura familiar. Já os menores números estão concentrados na região Norte e Centro-Oeste, conforme apresentado na figura 2 (MAPA, 2019).

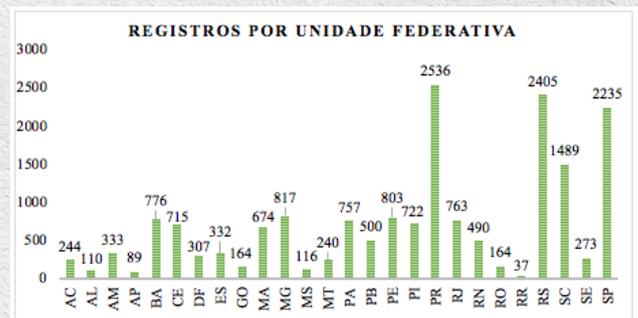


Figura 2. Contagem de Registro ativos no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos por Unidade Federativa. Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados de Brasil (2019).

Porém, esse número pode ser ainda superior, pois em 2007 por volta de 90.000 mil agricultores se autodeclararam produtores orgânicos em estudos realizados pelo IBGE. Esse montante está distribuído entre o Cadastro Nacional da Pessoa Física - CNPF, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica- CNPJ e Número de Identificação Fiscal - NIF, com diferentes entidades (IBGE, 2007).

Dados do MAPA revelam que entre 2010 a 2018, ocorreu um crescimento de 300% no número de unidade de produção orgânica, como mostra a figura 3.



Figura 3. Número de unidade de produção Orgânicas no Brasil. Fonte: MAPA, 2019.

Esse crescimento apresentado nos últimos 8 anos está associado a difusão do modelo de forma mais massiva juntamente com apoio conjunto entre as instituições, gerando melhorias no processo produtivo, todavia, ainda muito incipiente.

Dada a sua dimensão territorial e diversidade no setor agrícola, onde predomina o modelo de agricultura convencional, o Brasil ainda não é considerado um referencial no cultivo de orgânicos, pois prevalece o uso em larga escala de agrotóxicos, adubos formulados e sementes geneticamente modificadas.

No entanto, houve um aumento territorial em relação a sua extensão, atingindo em 2017 mais de 204 mil hectares em dez anos, e apresentava cerca de 1,1 milhão de hectares destinada ao cultivo de orgânicos (MAPA, 2019).

No Estado do Rio de Janeiro

No Brasil, a produção orgânica possui três tipos de modalidades de acreditação pública que diferem entre si e que viabilizam a comercialização dos produtos, conforme retrata a Lei 10.831/2003, os Sistemas Participativos de Avaliação da Conformidade (SPG), a Organização de Controle Social (OCS) e a Certificação por Auditoria. Sendo que os dois primeiros vão de encontro ao mesmo objetivo, que é o controle social. Já a certificação por auditoria corresponde a relação indireta entre os produtores, ou seja, terceira parte (VILELA et al., 2019).

O Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos apresentou um crescimento bastante acentuado na Agricultura orgânica. Em levantamento realizado no CNPO, constatou-se que no primeiro semestre de 2019 o Estado possuía 763 registros ativos no MAPA em 60 municípios fluminenses. A característica que merece destaque para o Estado é a quantidade de Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade - OPAC com 601 cadastros ativos, essa modalidade de acreditação é apropriada para aqueles que não possuem condições de arcar com os altos custos da certificação por auditoria, observou-se também 100 cadastros ativos para certificações obtidas através de OCS e 50 cadastros ativos para as certificações por auditoria através das CERTIFICADORAS, estes dados podem ser evidenciados a seguir na figura 4 (MAPA, 2019).

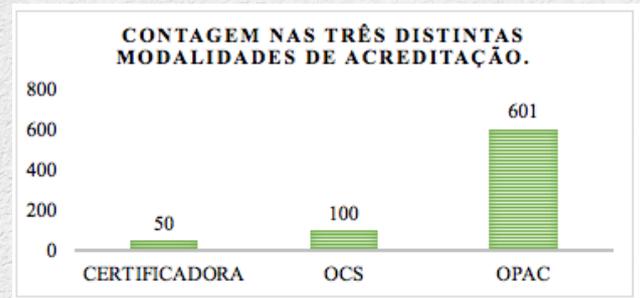


Figura 4. Contagem do número de produtores orgânicos nas três distintas modalidades de acreditação. Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados de Brasil (2019).

No SPG o OPAC tem representação como pessoa jurídica, e a acreditação pode ser executada por empresas, organizações, produtores e/ou outras pessoas que possuam relações com o produtor. Na OCS as vendas ocorrem diretamente entre os envolvidos (produtores e compradores), sem necessariamente a obrigatoriedade do selo ao produto, o que acarreta em maiores garantias de qualidade e confiança nos produtos oferecidos (FONSECA et al., 2009).

A Região Serrana do RJ, que é composta pelos municípios de Bom Jardim, Cachoeira de Macacu, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Guapimirim, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes, é a região onde estão inseridos os maiores números de agricultores orgânicos, com registros ativos no CNPO. No primeiro semestre de 2019, a região contava com 230 cadastros, sendo que os maiores números de cadastros ativos foram observados no município de Petrópolis com 95, seguido pelos municípios de Teresópolis com 76, Guapimirim e Nova Friburgo com 25 e 14 respectivamente. Estes dados podem ser evidenciados na figura 5 (MAPA, 2019).

Este fato é decorrente do contexto em que está inserida essa região e devido a fortes influencias de movimentos de agricultura alternativa que aconteceram em meados da década dos anos 80, ocasionando mobilizações sociais por parte de agricultores e técnicos, onde começam a difundir a agroecologia e a agricultura orgânica, tendo

como ponto culminante a certificação dos produtos orgânicos e os circuitos curtos de comercialização. Hoje os circuitos de feiras cariocas ocorrem em todo o estado, facilitando o escoamento da produção e intermediando o acesso dos consumidores a informações inerentes a produção do seu alimento e auxiliando na escolha e opção pelo produto orgânico (SCOFANO, 2014; MELO, 2004).

Caxias com 14 e o município de Nova Iguaçu com 9 cadastros, estes dados podem ser evidenciados a seguir na figura 6 (MAPA, 2019).

Nessa região, prevalece o cultivo de legumes como aipim, berinjela, batata doce, pimentão, quiabo, jiló e entre outros.

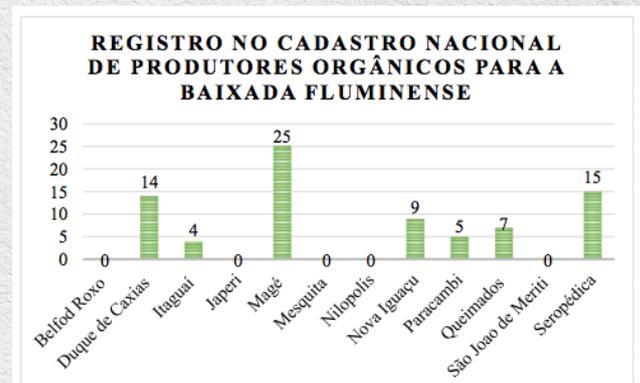


Figura 6. Registro no CNPO por Municípios da Baixada Fluminense. Fonte: MAPA, 2019.

Figura 5. Registro no CNPO para a Região Serrana do RJ. Fonte: MAPA, 2019.

Para a Região Serrana a cadeia de produção de olericultura se destaca, dentre elas as olericulturas de frutos, folhas e raiz, sendo que as mais propícias para a produção e consideradas o carro chefe da região, estão entre elas: Alface, Agrião, Rúcula, Acelga, Couve, Couve-flor, Brócolis, Espinafre, tomate e entre outras.

Já para a região da Baixada Fluminense, que comporta os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica, no primeiro semestre de 2019 possuíam 79 registros ativos no CNPO, sendo município que mais se destacou na produção de Orgânicos foi o município de Magé com 25 cadastros ativos dando continuidade pelos municípios de Seropédica com 15, o município de Duque de

Cabe destacar que essas regiões apresentam características edafoclimáticas bastante distintas, acarretando em diferentes tipos de alimentos produzidos.

Ainda comparando as duas regiões, a variação no número de produtores com cadastro ativos no CNPO pode ser devido a vários fatores, dentre eles: organizacional, incentivo à produção, condições climáticas, assistência técnica, oferta de inovações tecnológicas, acesso a crédito e pré-disposição para ser orgânico.

Todavia, a Região da Baixada Fluminense abriga em seu interior instituições que produzem conhecimentos e tecnologias que tem relação direta com a produção orgânica, no entanto devido ao contexto no qual está inserida esta região sofre por uma série de problemas estruturais que condizem não somente a relação direta com a violência advinda dos grandes centros urbanos, pois se localiza na região metropolitana do Rio de Janeiro, como também a estrutura social no qual os municípios se sustentam, com condições que diminuem e dificultam o desenvolvimento e a sustentação deste modo de produção.

Em estudos realizados pelo SEBRAE (2018), onde apontam que os principais obstáculos enfrentados pelos produtores orgânicos estão relacionados ao

acesso a: assistência técnica, insumos adequados para a produção orgânica, logística, comercialização, distribuição, certificação, gestão financeira, alto custo de processamento, normas sanitárias, armazenamento e falta de conhecimento das normas técnicas.

Contudo, Carvalho (2014) ao estudar os desafios para a produção orgânica para o Estado do Rio de Janeiro destaca que:

“A produção de insumos orgânicos condiciona a evolução da competitividade da PO e sua capacidade de conquistar novos mercados. A elevação da produtividade, a melhor adequação da produção ao mercado e a diminuição de custos dependem muito da oferta de inovações tecnológicas (CARVALHO 2014).”

Segundo a Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro - ABIO (2019), atualmente o Estado do Rio de Janeiro possui 43 grupos ativos de produtores orgânicos e o município de Seropédica conta com 3 grupos, que são Serra Mar, Seropédica e o Raiz Forte. Esse último é composto por agricultores dos municípios de Seropédica, Itaguaí, Rio Claro, Pirai e Nova Iguaçu. Com base nos dados do CNPO foram levantados 46 registros ativos nesses municípios, porém o grupo conta com somente 25 agricultores certificados e 5 em processo de transição para a certificação orgânica.

Vale ressaltar que o município de Seropédica está inserido em um polo de ensino, pesquisa e extensão, contando com a presença de instituições como a UFRRJ, a EMBRAPA, a PESAGRO e a EMATER – RIO, onde vem sendo desenvolvidas pesquisas de ponta na área de agricultura orgânica, contudo, maior quantidade de registros ativos ficaram concentrados nos municípios de Guapimirim e Magé. Mesmo com todos incentivos e esforços por parte dessas instituições ainda se tem a necessidade de diálogo entre as instituições e a população que venham possibilitar acesso de forma mais justa (EMBRAPA, 2019).

Dados de Produção do Município de Seropédica - RJ

Com relação a agricultura orgânica no município em estudo, dados referente a produção das principais

culturas certificadas, produzidas e comercializadas pelos grupos, pode-se destacar cultivos de culturas perenes (acerola, amora, banana, caju, coco, jaboticaba, jaca, lichia, limão, tangerina, manga, mamão e maracujá), de culturas anuais (Aipim, cana de açúcar, feijão de corda, feijão rajado e milho) e por cultivos de hortaliças, ervas medicinais e aromáticas (abobora, alface, berinjela, batata, beterraba, brócolis, cebola, cenoura, couve, espinafre, jiló, manjeriço, maxixe, mostarda, pimenta, pimentão, quiabo, salsa e tomate) (ABIO 2019).

Fazendo uma comparação com a produção orgânica e confrontadas com a tabela ASPA/AGROGEO da EMATER/RJ, para efeito de validação, onde apresenta o relatório por municípios do sistema no ano de 2018. Seropédica possui 606 agricultores, sem distinção entre os sistemas produtivos, sejam eles orgânicos ou convencionais, onde apresentou uma produção colhida de 15.501,40 toneladas em uma área colhida de 1.379,40 hectares. E no universo de 86 municípios que mais produzem no estado, Seropédica ocupou a 29ª posição no ranking.

O município possui o número aproximado de 336 propriedades rurais, com tamanhos que variam entre 1 a 10 hectares, ou seja, são inferiores a 4 módulos fiscais da região, caracterizando-os como agricultores familiares, conforme define a Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

A saber, agricultores familiares são aquelas pessoas que não detém área superior a quatro módulos fiscais, que a utilizam para execução das atividades, predominantemente executadas com a força de trabalho da própria família, que possuam um percentual mínimo da renda proveniente das atividades do seu estabelecimento e que sua família seja a gestora da propriedade (BRASIL, 2006).

Desta maneira, a agricultura familiar foi definida como sendo:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - Silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;

IV - Pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente. ”

Dentre as políticas e os programas que provê estímulos aos agricultores familiares orgânicos da região, destacam-se a Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO, a

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER que tem por base melhorias nos sistemas produtivos provendo assistência técnica e acesso a qualidade na produção de alimentos; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que tem uma linha própria de crédito denominada Agroecologia, onde contempla de forma individual ou coletiva, que os agricultores orgânicos obtenham uma concessão de crédito de até 330 mil para atividades de produção e fruticultura e de 165 mil para demais atividades dentro da propriedade; o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE são responsáveis por instituir a compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar, todavia quando em se trata de agricultores familiares orgânicos eles recebem prioridade nas chamadas e o repasse é de 30% a mais no valor destinado à compra de produtos. Estes programas oportunizam melhores condições, proveem estímulos a permanência do agricultor no campo e a geração de renda proveniente das atividades que desenvolvem, sendo preferencialmente para agricultura orgânica (MONTEIRO, 2019).

Para Silva e Silva, (2011) as políticas públicas são definidas como a manifestação do Estado por meio de ações que suprem as necessidades da sociedade, na qual o termo “pública” abrange não somente âmbitos do estado, como também o privado em prol de melhorias para o povo (SILVA & SILVA, 2011).

Um dos mais importantes programas presentes no estado tem como destaque o Rio Rural, que promove o incentivo da produção orgânica para agricultores familiares visando uma produção sustentável que vem contribuindo para o desenvolvimento da agricultura orgânica e qualidade de vida dos agricultores (EMATER/RIO, 2017).

A falta de diálogo intersetorial e as adversidades enfrentadas pelos agricultores no alcance das políticas públicas se constitui como fator decisivo para que seja reduzida as melhorias das condições de acesso que estimulem o fortalecimento da Agricultura familiar. Assim sendo, os agricultores precisam buscar por meios que minimizem ou mitiguem os efeitos danosos ocasionados por tais adversidades (MONTEIRO, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o Brasil tenha avançado consideravelmente nos últimos anos ao introduzir em sua legislação características que retratam a verdadeira dinâmica da produção e comercialização dos produtos orgânicos através dos organismos participativos de avaliação e certificação, o país ainda não atingiu o máximo potencial de adesão por parte dos agricultores (as) familiares. Ao comparar o número de estabelecimentos agropecuários do Estado do Rio de Janeiro com o seu número de unidades de produção orgânica, fica evidente que a atividade necessita de mais incentivos, através de políticas públicas que sejam mais efetivas ao longo do tempo e que possibilitem o acesso de forma justa e democrática, favorecendo os circuitos curtos de comercialização e o acesso direto a alimentos com garantia de qualidade, como também, o fortalecimento das práticas da agricultura orgânica nas propriedades rurais, participação na articulação nacional da produção orgânica e fortalecendo assim a agroecologia na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIO. Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://abiorj.org/como-se-certificar-pelo-spg-abio/>>. Acesso em abril de 2019.
- ALMEIDA, M. P.; CORDEIRO, A. Sementes da Paixão: Estratégia comunitária de conservação de variedades locais no semi-árido. 2ed. Rio de Janeiro: AS-PTA. 2002, 72p.
- BARBOSA, W. F.; SOUZA, E. P. Agricultura orgânica no Brasil: características e desafios. Revista Economia & Tecnologia, v.8, n.4, p.67-74, 2012.
- BARROS, A. J. S. e LEHFELD, N. A. S. Fundamentos de Metodologia: Um Guia para a Iniciação Científica. 2 Ed. São Paulo: Makron Books, 2000. 176p.
- BRASIL. Lei Nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.831.htm>. Acesso em: 3 de agosto de 2019.
- BRASIL. Decreto Nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm>. Acesso em: agosto de 2019.
- BRASIL. Decreto Nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que dispõe sobre a Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm>. Acesso em 06 abril de 2019.
- CAMPANHOLA, C.; VALARINI, P. J. A agricultura orgânica e seu potencial para o pequeno agricultor. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v.18, n.3, p.69-101, 2001.
- CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia: alguns conceitos e princípios. Brasília. 2004. 24p.
- CARVALHO, R. Desafios para a produção orgânica do ERJ. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 4, mai. 2014.
- CARVALHO, I. S. H. Agroecologia e decrescimento: convergências em prol da sustentabilidade. p. 64-76. In: SARTÓRI, L. A. V. (Org.). Sustentabilidade: Qualidade de Vida, Economia Alternativa E Educação. Nova Iguaçu-RJ: Entorno, 2018.
- EMATER/RJ. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. 2018. Disponível em: <<http://www.emater.rj.gov.br/tecnica.asp>>. Acesso em: 10 de julho de 2019.
- EMATER/RJ. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro. ASPA - Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola. Rio de Janeiro. 2017. p. 24
- EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <www.embrapa.br/diacampo>. Acesso em: 20 de outubro de 2019.
- FERES, A. M. B. A Reorganização da agropecuária orgânica do estado do Rio de Janeiro em face da legislação brasileira atual e a formação do Sistema Participativo de Garantia da ABIO. 144f. Dissertação (Mestrado em Organização e Gestão do Território). IGEO. UFRJ. Rio de Janeiro, 2012.
- FONSECA, M. F. A. C.; BARBOSA, S. C. A.; COLNAGO, N. F.; SILVA, G. R. R. Agricultura

orgânica: Introdução às normas, regulamentos técnicos critérios para acesso aos mercados dos produtos orgânicos no Brasil. Programa Rio Rural, Niterói, RJ, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/produtores.html>. Acesso em 06 de abril de 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos de metodologia. Ed. 5. São Paulo, SP. Atlas, 2003.

MAGALHÃES, A. L.; ROCHA, A. S.; SANTANA, M. C.; SANTOS FILHO, S. C. Alma(naque) da Baixada! Duque de Caxias – RJ, Ed. APPH-CLIO, 2013, 104 p.

MAPA. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/em-sete-anos-triplica-o-numero-de-produtores-organicos-cadastrados-no-mapa>>. Acesso em 04 de abril de 2019.

MAPA. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>>. Acesso em 04 de abril de 2019.

MELO, J. A. V. B. Agricultura Orgânica como Contribuição para um Meio Ambiente Sustentável. UFRJ, 2004. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos04/156_Resumo_seget_Jose%20Andre.doc>. Acesso em: 20 de outubro de 2019.

MONTEIRO, B. L. Políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e SAN: Estudo de caso do PAA e o PNAE no município de Crato-CE. 128p. Dissertação (Mestrado Profissional em Agricultura Orgânica). Instituto de Agronomia, Departamento de Fitotecnia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

PUGAS, A.; PRADO, P.; ROVER, O. J.; GUEDES, A. C. Panorama da agricultura orgânica: levantamento dos estabelecimentos no estado da Bahia. Cadernos de Agroecologia. Anais ... VI CLAA, X CBA e V SEMDF – Vol. 13, Nº 1, jul. 2018.

SCOFANO, J. E. Avaliação da Conformidade Orgânica: Cenário, entraves e Perspectivas no

Estado do Rio de Janeiro. 2014. 137p. Dissertação (Mestrado Profissional em Agricultura Orgânica). Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Pesquisa com produtores orgânicos. 2018. 20p.

SILVA, M. G. da; SILVA, S. P. Para Além do Acesso: Uma Análise da Relação entre Mercados Institucionais e Empreendimentos de Economia Solidária no Meio Rural. In: Economia Solidária e Políticas Públicas. Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – RCIPEA. Mercado de Trabalho, n. 49, p. 87-93. 2011.

VILELA, G. F.; MANGABEIRA, J. A. C.; MAGALHÃES, L. A.; TÔSTO S. G. Agricultura orgânica no Brasil: um estudo sobre o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. Campinas: Embrapa Territorial, 2019. 20 p.



PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ESTUDOS NO BRASIL

Tamiris Cristhina Resende *

Luana Ferreira dos Santos **

Washington José de Souza ***

* Doutoranda em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), mestra em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP), bacharela em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

** Doutoranda em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), mestra em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), gestora do agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

*** Professor Titular do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pós-Doutor pela Birmingham Business School, University of Birmingham. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre e bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

RESUMO

Esta revisão sistemática de literatura tem como objetivo compreender como o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tem sido estudado na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo no Brasil. Esta revisão seguiu as orientações do protocolo PRISMA para revisões sistemáticas e meta-análises. Utilizou-se o Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS) Zotero para coleta e organização dos trabalhos analisados, o software VOSViewer para a análise de rede de autoria e o sítio eletrônico Nube de Palabras para a criação de uma nuvem das palavras-chave dos artigos. Observou-se que o PTC foi estudado em quase todas as regiões do Brasil com registro de um trabalho de autor fora do País. A maior parte dos artigos estão em revista de Qualis B1, mas, há trabalhos publicados no Cadernos EBAPE.BR que possui Qualis A2. A maior parte dos trabalhos foi elaborada com a utilização de metodologia qualitativas de pesquisa, porém, há pesquisas com métodos mistos e métodos quantitativos. Recomenda-se que futuras revisões sistemáticas incluam artigos do Qualis B2 e também a busca no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Palavras-chave: revisão sistemática; Programa Territórios da Cidadania; Gestão Social

ABSTRACT

This systematic literature review aims to understand how the Territory of Citizenship Program (PTC) has been studied in the area of Public Administration and Business, Accounting and Tourism in Brazil. This review followed the guidelines of the PRISMA protocol for systematic reviews and meta-analyzes. Zotero's Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS) was used to collect and organize the analyzed works, the VOSViewer software for the analysis of the authorship network and the Nube de Palabras electronic site for the creation of a cloud of the keywords of the articles . It was observed that the PTC was studied in almost all regions of Brazil with a record of an author's work outside the country. Most of the articles are under review by Qualis B1, but there are papers published in Cadernos EBAPE.BR that owns Qualis A2. Most of the work was done with the use of qualitative research methodology, however, there are researches with mixed methods and quantitative methods. It is recommended that future systematic reviews include Qualis B2 articles and also the search in the thesis and dissertation database of the Coordination for Improvement of Higher Education Personnel (CAPES).

Keywords: systematic review; Territory of Citizenship Program; Social Management

RESUMEN

Esta revisión sistemática de la literatura tiene como objetivo comprender cómo se ha estudiado el Programa de Territorios de Ciudadanía (PTC) en el área de Administración Pública y Comercial, Contabilidad y Turismo en Brasil. Esta revisión siguió las pautas del protocolo PRISMA para revisiones sistemáticas y metanálisis. Utilizamos el Análisis de Datos Cualitativos Asistidos por Computadora Zotero (CAQDAS) para la recopilación y organización de los trabajos analizados, el software VOSViewer para el análisis de red de autoría y el sitio web Nube de Palabras para la creación de una nube de palabras clave del artículo. . Se observó que el PTC se estudió en casi todas las regiones de Brasil con el registro de un trabajo de autor fuera del país. La mayoría de los artículos están en la revista Qualis B1, pero hay trabajos publicados en Cadernos EBAPE.BR que tiene Qualis A2. La mayoría de los trabajos fueron elaborados utilizando metodología de investigación cualitativa, sin embargo, hay investigaciones con métodos mixtos y métodos cuantitativos. Se recomienda que las revisiones sistemáticas futuras incluyan artículos de Qualis B2, así como la búsqueda en la base de datos de tesis y disertaciones de la Coordinación de Mejoramiento del Personal de Educación Superior (CAPES).

Palabras-clave: revisión sistemática; Programa de Territorios de Ciudadanía; Gestión social

1. INTRODUÇÃO

O território é um importante constructo para a compreensão de políticas públicas. Adota-se neste artigo a perspectiva de Dallabrida (2016, p.15) para quem “o território é um espaço de relações que se mesclam entre formas de disputa de poder, logo conflituosas ou de cooperação” (...). Em 2008, o governo federal instituiu o Programa Territórios da Cidadania (PTC) com o objetivo de melhorar as condições de vida e contribuir para a criar oportunidades de inclusão social e econômica das populações que vivem no interior do País (BRASIL, 2008).

Os territórios instituídos pelo PTC são formados por agrupamentos de municípios segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos e com reconhecimento de sua população enquanto espaço historicamente construídos. É importante ressaltar que a noção de território está associada à identidade, pois contribui para a construção do sentimento de pertencimento a um determinado território (DALLABRIDA, 2016).

O critério para a determinação de um território da Cidadania é a densidade populacional média abaixo de 80 habitantes por quilômetro quadrado e população média municipal de até 50 mil habitantes. Há outros critérios que determinam a incorporação de um território ao Programa Territórios da Cidadania: estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social e a partir de 2009 foi inserido o critério de maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2008).

O programa foi implementado a partir de três eixos de atuação, a saber: ação produtiva, cidadania e infraestrutura. Esses eixos de atuação orientam

as ações dos órgãos envolvidos (BRASIL, 2008). Os critérios estabelecidos nessa política pública e os eixos de atuação permitem classificá-la como uma prática de gestão social nas ações de desenvolvimento territorial.

Atualmente, há cento e vinte e três territórios da Cidadania em vigor, em todas as regiões do Brasil. Em 2014, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) lançou o edital nº42 de 2014 para possibilitar o desenvolvimento de projetos de pesquisas científicas e a formação de recursos humanos pós-graduados na área de Desenvolvimento Socioeconômico no Brasil. Um grupo de pesquisadores da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e da Universidade Federal do Cariri (UFC) lideradas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) aprovou em conjunto o projeto “Controle Social de Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial: Estudos Integrados e Comparativos de Indicadores de Inclusão Social e Produtiva e de Superação da Pobreza em Territórios Brasileiros” neste edital da Capes para analisar o Território do Mato Grande no Estado do Rio Grande do Norte, o Cariri no Ceará e o Território Rural Serra do Brigadeiro em Minas Gerais. Sendo assim, esta revisão sistemática está dentro do conjunto de estudos produzidos no âmbito deste projeto da CAPES.

O objetivo desta revisão sistemática é compreender metodologias, paradigmas de pesquisa e alicerces teóricos empregados em pesquisas no âmbito do Programa Territórios da Cidadania. Optou-se por artigos publicados em periódicos com Qualis A e B1 a fim de que se tenha um panorama acerca do que está sendo publicado nos periódicos mais conceituados do país no tema. O período está situado entre o ano de 2008, quando foi criado o programa, e, 2017, abarcando estudos publicados até maio. Também se fez a opção pela análise de artigos publicados no Brasil, em português, na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo.

Revisões sistemáticas como esta são relevantes por permitir que estudos futuros considerem o que já foi pesquisado, além de possibilitar a identificação das lacunas existentes na literatura a respeito do tema, redes de pesquisa e pesquisadores envolvidos no estudo de dada temática além de abrir possibilidades para intercâmbios e parcerias acadêmicas.

2. RESEARCH DESIGN E MÉTODOS

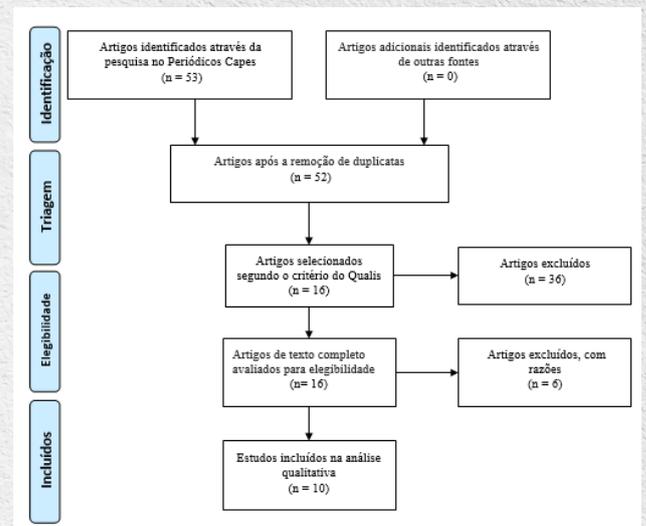
A revisão sistemática é definida por Galvão et al. (2015, p.335) como “revisão de uma pergunta (...), que utiliza métodos sistemáticos e explícitos para identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes, e, coletar e analisar dados desses estudos que são incluídos na revisão”. Este artigo foi escrito de acordo com a estrutura de revisão sistemática do protocolo PRISMA conforme apresentado por Galvão et al. (2015). Este protocolo consiste em 27 itens e um fluxograma de quatro etapas construído com o objetivo de ajudar os “autores a melhorarem o relato de revisões sistemáticas e meta-análises” (GALVÃO et al., 2015, p. 316). Adicionalmente, seguiu-se as fases propostas por Sampaio e Mancini (2007): 1) definição da pergunta; 2) busca pela evidência; 3) revisão e seleção dos estudos; 4) análise da qualidade metodológica dos estudos e 5) apresentação dos resultados.

A primeira fase, que corresponde definição de pergunta, foi feita de acordo com o sugerido por Sampieri (2013), mediante auxílio de um especialista no tema. Neste caso específico, a questão foi definida com o Coordenador da Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) do Território do Mato Grande, no Rio Grande do Norte, nos termos do Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N.º. 05/2009. O referido Edital constituiu-se na primeira iniciativa nacional de avaliação das iniciativas públicas voltadas à organização e ao desenvolvimento territorial, tendo a ação transcorrido até 2013. Aquele momento demarcou a inserção de um grupo acadêmico da UFRN na política territorial, e, em particular, no Território do Mato Grande, o que está sendo continuado desde então.

A partir da definição da pergunta de partida, a fase de busca pela evidência foi realizada no portal de Periódicos Capes com a utilização dos descritores “Território da Cidadania” ou “Territórios da Cidadania”, entre o 1º de janeiro de 2008 e 13 de junho de 2017, tendo retornado cinquenta e três artigos. Optou-se por iniciar a busca no ano de 2008, uma vez que neste ano ocorreu a implementação do programa Territórios da Cidadania, e, por sua vez, escolheu-se 2017, até maio, na tentativa de coletar estudos mais recentes. Após tal exploração dos dados, na escolha dos critérios da primeira análise de seleção

e exclusão adotados recaiu nos seguintes quesitos: ano de publicação (2008-2017), periódico no qual foi publicado o artigo, classificação da revista, seleção dos artigos publicados em revistas Qualis A1, A2 ou B1, de acordo com a qualificação vigente entre 2013-2016. Após a primeira análise de seleção e exclusão, foi identificado o total de dezesseis artigos. Nesta fase, os arquivos foram coletados e organizados com o auxílio do Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS) chamado Zotero, um assistente bibliográfico para pesquisa.

Em seguida, passou-se à fase de revisão e seleção dos estudos que também foi realizada com o auxílio do Zotero. Procedeu-se a uma leitura dos títulos e dos resumos dos trabalhos para identificar se todos os artigos apresentavam estudos acerca do Programa Territórios da Cidadania ou estudos relacionados a políticas públicas em algum dos territórios da Cidadania. Após esta etapa, identificou-se que apenas dez artigos continham as características acima descritas como pode ser observado na figura 1 abaixo:



Fonte: Adaptado de MOHER, D.; LIBERATI, A.; TETZLAFF, J.; ALTMAN, D.G. (2008)

Então, fez-se a tabulação dos dados destes dez artigos incluídos na análise qualitativa em uma planilha do Microsoft Excel nas seguintes categorias: base de dados, área do conhecimento, assunto, termos de busca (descritores) utilizados; título do periódico; Qualis do periódico; volume, número; ano; autor (es); Instituição/Afiliação; país do autor; título do artigo; resumo; palavras-chave; número de referências; quantos trabalhos citam-no; problema/

Objetivo da Pesquisa; autores mais citados; alicerce teórico (teorias utilizadas); contexto de aplicação (unidade organizacional); amostra (sujeitos da pesquisa); tipo de pesquisa (qualitativa, quantitativa e mista); enquadramento epistemológico (paradigma ou perspectiva); métodos de coleta e métodos de análise de dados e resultados.

A fase de análise da qualidade metodológica dos estudos foi realizada paralelamente à fase anterior e consistiu na leitura do resumo, da introdução e, quando necessário, das considerações finais. Além disso, a qualidade metodológica foi atestada pela classificação dos periódicos nos quais os artigos estão publicados. Desta fase, adveio a análise qualitativa dos trabalhos para a identificação dos trabalhos alinhados ao objetivo desta revisão sistemática. Por fim, a fase de apresentação dos resultados foi concluída com o auxílio do software VOSviewer versão 1.6.4 para a confecção da rede de autoria e coautoria e do sítio eletrônico Nube de Palabras (www.nubedepalabras.es) para a criação de nuvem de palavras e observar os termos utilizados com mais frequência na construção dos problemas de pesquisa dos trabalhos acadêmicos analisados. Nesta fase, utilizou-se o Microsoft Excel para a criação de gráficos e quadros para a apresentação e análise dos resultados.

3. RESULTADOS

Os onze artigos listados na tabela 1 abaixo atenderam aos critérios estabelecidos da busca. Todos adotam como objeto o Programa Territórios da Cidadania no Brasil. Os objetivos dos artigos evidenciam que os estudos estão concentrados tanto em análises qualitativas quanto quantitativas. Os objetivos definidos pelos autores evidenciam, sobretudo, que os estudos a respeito do Programa Territórios da Cidadania estão alinhados ao campo de Gestão Social, entendido por Tenório (2008, p. 102) como “o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais) ”.

Tabela Código1- Autores e objetivos dos artigos

| | | |
|----|---|---|
| 01 | ALJEIRANI, Sérgio Luis; BENSO, Aline; OLIVEIRA, Vinícius Gonchorowski | Mostrar as interfaces entre a comunicação e a gestão social, a partir do Programa Territórios da Cidadania (PTC). |
| 02 | ANDRADE, Pedro Gomes; STRAUCH, Julia Celia Mercedes; FERRIRA, Gustavo | Avaliar os critérios de elegibilidade e o grau de importância desses critérios para que um município seja atendido pelo programa, a partir de indicadores prévios aos critérios definidos em decreto |
| 03 | CAMARGO, Ricardo de Siqueira; MEDINA, Gabriel | Avaliar os efeitos do programa territorial PROINF nas relações sociais de agricultores familiares e também entre os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) |
| 04 | DIAS, Thiago Ferreira; PAIVA, Juares Azevedo de | Dialogar teórico-empiricamente acerca da prática da gestão social nas ações de desenvolvimento territorial impulsionado pelo Governo Federal do Brasil no âmbito do Programa Territórios da Cidadania. |
| 05 | ZAN, Felipe Barbosa; TENÓRIO, Fernando Guilherme | Analisar as possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses das empresas com vistas ao pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ |
| 06 | LOTTA, Gabriela; FAVARITO, Aníser | Analisar como novos arranjos institucionais consideram o papel dos territórios |
| 07 | NETO, Luis Morvoto; GARRIDO, Paulo Ciolini; JUSTEN, Carlos Eduardo | Apresentar uma abordagem da dimensão propositiva de fomento às incubadoras de projetos sociais, por intermédio de proposta pedagógica à luz da gestão social, em desenvolvimento no polo de educação a distância da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em Cambóias, Santa Catarina |
| 08 | PACHICO, Anderson Sasaki Vascos; NETO, Luis Morvoto; SILVA, Karin Vieira | Analisar se o Programa Territórios da Cidadania, especificamente da Região Meio-Oeste do Estado apresenta interface com os pressupostos teóricos da gestão social |
| 09 | LEITE, Sérgio Ferreira, Júnior, Valdenar; João Weser | Apresentar a performance da execução orçamentária do financiamento da política territorial, tomando-se como base o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) |
| 10 | CANIELLO, Marcio | Avaliar a situação da qualidade de vida da população do campo no Brasil, analisando os índices de Condições de Vida (ICV) apurados em uma amostra de 37 territórios da Cidadania, estimados mediante a visita de entrevistadores a 10.106 domicílios rurais em 17 estados da Federação. |
| 11 | PEREIRA, José Roberto; FERRIRA, Patricia Aparecida; BOAS, Ana Alice Vilas; OLIVEIRA, Elias Rodrigues de; CARDOSO, Raquel Firmanor | Mostrar que os resultados do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) constitui um instrumento de gestão social para o território da cidadania do noroeste de Minas Gerais |

Fonte: Dados da Pesquisa.

Não foram encontrados artigos com Qualis A1. A maior incidência de publicação está no Cadernos EBAPE.BR, com três registros. A Revista de Economia e Sociologia Rural e a Revista de Ciências da Administração aparecem com dois registros cada, enquanto a revista Sociologias e a Interações estão com uma publicação cada. Os artigos com os códigos 05, 07 e 11 na tabela 2, abaixo, estão publicados em periódicos com Qualis A2 e, os demais, em revistas Qualis B1. Embora a busca tenha sido realizada para o período 2008 e 2017, os artigos que estão dentre os critérios estabelecidos foram publicados em 2011, 2012, 2015 e 2016, com maior incidência, quatro, em 2016, o que pode indicar um aumento do interesse dos pesquisadores pelo tema recentemente.

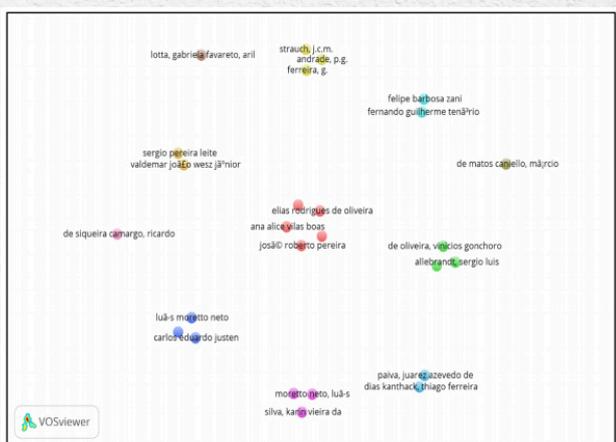
Tabela 2- Periódicos, qualis, ano e universidade dos autores

| Código | Periódico | Qualis | Ano | Universidade |
|--------|--|--------|------|---|
| 01 | Revista de Ciências da Administração | B1 | 2015 | UNIJUI, Universidade Federal de Santa Maria, UNISC |
| 02 | Revista de Economia e Sociologia Rural | B1 | 2016 | Universidade de Campinas (UNICAMP), Escola Nacional de Ciências Estatísticas e UERJ |
| 03 | Interações | B1 | 2016 | Universidade Federal de Goiás (UFG) |
| 04 | Revista de Ciências da Administração | B1 | 2015 | Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) |
| 05 | Cadernos EBAPE.BR | A2 | 2011 | Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) |
| 06 | Revista de Sociologia Política | B1 | 2016 | Universidade Federal do ABC |
| 07 | Cadernos EBAPE.BR | A2 | 2011 | Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |
| 08 | Revista de Ciências da Administração | B1 | 2015 | Universidade de Lisboa, Uninter, Universidade de Lisboa |
| 09 | Revista de Economia e Sociologia Rural | B1 | 2012 | Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) |
| 10 | Sociologias | B1 | 2016 | Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) |
| 11 | Cadernos EBAPE.BR | A2 | 2011 | Universidade de Brasília, Universidade de Lavras (UFLA) |

Fonte: Dados da Pesquisa

Na tabela 2 também é possível observar a multiplicidade que os autores dos artigos estão vinculados a universidades de quase todas as regiões do Brasil: Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal de Campina Grande no Nordeste; Universidade de Campinas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UNINTER, Universidade Federal do ABC e Fundação Getúlio Vargas no Sudeste; Universidade de Goiás e Universidade de Brasília no Centro-Oeste; Universidade Federal de Santa Catarina no Sul. E há autores vinculados à Universidade de Lisboa em Portugal.

Figura 2- Clusters de autoria dos artigos



Fonte: Elaborada com o auxílio do VOSviewer

Na rede de autoria e coautoria na figura 2 gerada com o auxílio do software VOSviewer é possível identificar que não há relação de rede estabelecida, entre autores, no que se refere a publicações relativas

a Territórios da Cidadania. Em 2014, por iniciativa de pesquisadores de vinte e uma universidades do Brasil foi criada a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE). De acordo com informações disponíveis no site eletrônico da RETE, a missão da rede é “ atuar na gestão e na construção de conhecimento e informação sobre dinâmicas territoriais, visando o aprimoramento e criação de estratégias que favoreçam um desenvolvimento inclusivo, sustentável e solidário” (RETE, 2017). É interessante observar que, apesar da aparente ausência de relação entre os autores, há diversidade de universidades estudando os Territórios da Cidadania e há possibilidades de os autores estarem integrados por meio de outras redes de pesquisa como a Rede dos Pesquisadores em Gestão Social, a Sociedade Brasileira de Administração Pública, a Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural e da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração. Ressalta-se que os clusters estão com fonte escrita em tamanho similar, dado que não houve repetição na autoria e/ou coautoria.

Construiu-se a nuvem de palavras da figura 3 abaixo com o software Nube de Palavras para se verificar os termos que mais aparecem nas palavras-chave utilizadas nos artigos. As palavras que tiveram maior destaque são: desenvolvimento, territorial, Gestão, Cidadania, Território, Territórios e Social. Há também palavras como agricultura e rural que contribuem para caracterizar os territórios da cidadania. As palavras política, políticas, projeto e programa também apareceram algumas vezes contribuindo para identificar o artigo com o Programa Territórios da Cidadania.

Tabela 3- Síntese com o tipo da pesquisa, enquadramento epistemológico, método de coleta e método de análise de dado



Fonte: Elaborada pela autora no software VOSviewer

Na nuvem de palavras acima também aparecem palavras como tecnologias, comunicação e informação que indicam constructos que estão sendo estudados nos Territórios da Cidadania. As palavras método e regressão estão relacionadas ao método de coleta de dados e análise de dados. A palavra participação remete à uma dimensão que está sendo analisada pelos autores nos territórios da Cidadania. No que se refere ao alicerce teórico utilizado pelos autores na construção das pesquisas, observou-se significativa utilização de autores do campo da Gestão Social para fundamentar as pesquisas, com destaque para estudos de Fernando Tenório, o autor mais citado e utilizado no alicerce teórico de 50% dos artigos. O conceito de cidadania deliberativa (HABERMAS, 1988 apud TENÓRIO, 2008) e os pressupostos Teóricos da Gestão Social (TENÓRIO et al., 2008) são os constructos mais citados pelos autores. Há citação a estudos de Fernando Tenório como autor da corrente da teoria crítica alinhada a Habermas, sobretudo no que refere ao conceito de cidadania deliberativa e ao processo gerencial dialógico.

Quanto ao tipo de pesquisa, a maior parte é de natureza qualitativa, uma vez que seis dos onze trabalhos aplicaram métodos a ela relacionados. Houve trabalhos com aplicação de métodos mistos e com metodologia exclusivamente quantitativa. O enquadramento epistemológico reside no pensamento crítico, todavia, há trabalhos construídos sob o paradigma construtivista e pós- positivista. Os métodos de coleta de dados foram principalmente entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental, questionário e utilização de dados secundários oriundos de bases de dados do governo. Já os métodos de análise de dados estão associados aos métodos de coleta de dados e ao paradigma escolhido pelos autores. Nos artigos em que foi possível fazer a identificação encontrou-se a análise intersubjetiva, análise por meio de regressão, análises de dados com softwares qualitativos, análise de conteúdo e análise com método de Tenório et al. (2008) para avaliar processos decisórios deliberativos, o que pode ser visto na tabela 3 abaixo:

Tabela 3- Síntese com o tipo da pesquisa, enquadramento epistemológico, método de coleta e método de análise de dados

| Código | Tipo da pesquisa | Inquadramento epistemológico (paradigma ou perspectiva) | Método (s) de coleta | Método (s) de análise dos dados |
|--------|------------------|---|---|---|
| 01 | Qualitativa | Pensamento crítico | Entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e interações por e-mails com os membros do Comitê Gestor Nacional | Análise intersubjetiva, que depende do olhar crítico e criativo do pesquisador |
| 02 | Quantitativa | Pós-positivista | Coleta de dados secundários em bases estatísticas do governo | Regressão por meio do modelo logístico |
| 03 | Mista | Construtivismo | Pesquisa documental, bibliográfica e contatos diretos | Análise de dados com os softwares Ucinet 6.0 e Netdraw para desamb das redes |
| 04 | Mista | Pós-positivista | Coleta de dados secundários em bases estatísticas do governo | Análise exploratória de dados, análise de conteúdo |
| 05 | Qualitativa | Pensamento crítico | Entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental | Análise de conteúdo |
| 06 | Qualitativa | Construtivismo | Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica | Não informada |
| 07 | Qualitativa | Pensamento crítico | Não informado | Não informada |
| 08 | Qualitativa | Pensamento crítico | Pesquisa documental, técnicas de observação e Entrevistas | Método para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas de Tenório et al. (2008) e análise de conteúdo |
| 09 | Qualitativa | Construtivismo | Entrevistas | Não informada |
| 10 | Quantitativa | Pós-positivista | Questionário | Não informada |
| 11 | Mista | Construtivismo | Dados secundários coletados de bases de dados oficiais do governo | Não informada |

Conforme observado nos artigos acerca do Programa Territórios da Cidadania, há a possibilidade de aplicação de técnicas qualitativas, quantitativas e mistas de coleta e análise de dados. No artigo de código 03 observa-se a utilização de dois Computer Aided Qualitative Data Analysis Software (CAQDAS) para a análise de dados: o UCINET e o NETDRAW. Há também a possibilidade de se estudar o PTC com múltiplos paradigmas de pesquisa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta revisão sistemática foi compreender como o Programa Territórios da Cidadania tem sido estudado na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo no Brasil desde a sua implementação em 2008. Para tanto, fez-se uma busca no Portal Periódicos Capes optando-se por artigos publicados em periódicos com Qualis A e B1. Dentre estes, três pertencem a periódicos classificados no Qualis A e os outros nove estão publicados em periódicos Qualis B1.

Identificou-se que há autores de quase todas as regiões do Brasil estudando o PTC e há autores em Lisboa que também estão escrevendo artigos acerca desta política pública. Esta disparidade não evidencia a formação de uma rede dado que os clusters agrupados com o auxílio do software VOSViewer evidenciaram a concentração dos estudos em onze polos correspondendo aos onze artigos analisados. Isso não significa que os autores não façam parte de uma mesma rede de pesquisa como a Rede de Pesquisadores em Gestão Social, a Sociedade Brasileira de Administração Pública, a Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração e a Sociedade Brasileira de Estudos em Sociologia e Economia Rural.

As principais palavras chave indicam que os estudos se concentraram no campo da Gestão Social e que houve estudos relacionados a temas como tecnologia, cidadania, ao empresariado e também envolvendo agricultura. Estes estudos são predominantemente de natureza qualitativa, mas, também, está presente a tendência à publicação de estudos mistos e quantitativos.

Recomenda-se que futuras revisões sistemáticas incluam artigos do Qualis B2 e também a busca no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

5 REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L.; BENSO, A.; DE OLIVEIRA, V. G. Interfaces entre a Comunicação e a Gestão Social no Contexto do Desenvolvimento Territorial: um estudo do território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, p. 120-133, dez. 2015. ISSN 2175-8077. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42213>>. Acesso em: 16 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/%x>.

ANDRADE, P. G.; STRAUCH, J. C. M.; FERREIRA, G. Avaliação dos Critérios de Elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 54, n. 4, p. 599-614, Dec. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032016000400599&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790540401>.

BRASIL, Decreto de 25 de fevereiro de 2008 que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm> Acesso em 17 de junho de 2017.

CAMARGO, R. de S.; MEDINA, G. O efeito do Programa Territorial nas relações sociais dos agricultores familiares do Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, em Goiás, Brasil. *Interações (Campo Grande)*, Campo Grande, v. 17, n. 1, p. 54-65, Mar. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122016000100054&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.20435/1518-70122016106>.

CANIELLO, M. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 43, p. 300-334, Dec. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222016000300300&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004313>.

DALLABRIDA, V.R. Território, Governança e Desenvolvimento Territorial: indicativos teórico-metodológicos tendo a Indicação Geográfica como referência. Editora LiberArs, São Paulo: 2016.

DIAS, T. F.; PAIVA, J. A. Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: um olhar a partir processo de governança dos Colegiados Territoriais Brasileiros. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, p. 91-105, dez. 2015. ISSN 2175-8077. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42207>>. Acesso em: 16 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/%x>.

GALVÃO, T. F.; PANSANI, T. S. A.; HARRAD, D. Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: A recomendação PRISMA. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 24, n. 2, p. 335-342, June 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222015000200335&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 de junho 2017. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679->

45

49742015000200017.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 50, n. 4, p. 645-666, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000400004>.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245704>.

MOHER, D. LIBERATI, A. TETZLAFF, J. ALTMAN, D. G. PRISMA Group. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *PLoS Med.* 2009;6:e1000097.

MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O.; JUSTEN, C. E. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 828-845, Sept. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 de jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300008>.

PACHECO, A. S. V.; MORETTO NETO, Luis; SILVA, K. V. Gestão Social nos Territórios da Cidadania: um estudo de caso no território do Meio Oeste do Contestado. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, p. 106-119, dez. 2015. ISSN 2175-8077. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42212>>. Acesso em: 16 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/%x>.

PADILHA, Y. L. Capital social e desenvolvimento de territórios: estudo multicasos nos territórios da cidadania do Rio Grande do Norte. Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, 2014.

PEREIRA, J. R. et al. Gestão social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 724-747, Sept. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 de junho de 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300004>

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA E GESTÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Disponível em : <<http://rete.inf.br/sobre-a-rede/>>. Acesso em 21 de junho de 2017.

SAMPAIO, RF; MANCINI, MC. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Rev. bras. fisioter.*, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, Feb. 2007.

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. *Metodologia de Pesquisa*. 5ª edição. McGraw-Hill, 2013.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). *Gestão Social – práticas em debate, teorias em construção*. 1. ed. Juazeiro do Norte: Editora Universidade Federal do Ceará, 2008, p. 58- 83.

ZANI, F. B.; TENORIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 780-802, Set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300006>.



**AS IMPLICAÇÕES DA CONSTRUÇÃO DO ARCO
METROPOLITANO PARA O MUNICÍPIO DE JAPERI:
ESTUDOS PRELIMINARES SOBRE OS
IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Josilene Satyro Saldanha Cordeiro*

Fernanda Coelho Bezerra**

Daniel Delfino Souza***

* Graduada em Administração - Universidade Estácio de Sá (UNESA), Especialista em Gestão Pública Municipal - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Email: josilenesatyro@yahoo.com.br

** Graduada em Serviço Social - Universidade Veiga de Almeida (UVA), Especialista em Políticas Públicas Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Email: fernandacoelhob@gmail.com

*** Graduado em Economia - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Email: danieldelfi@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os reflexos da criação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro para o desenvolvimento local no município de Japeri. Para tal, apresenta um panorama das dinâmicas dos processos de construção da autoestrada e aponta as principais mudanças percebidas na estrutura econômica e territorial do município. O Arco Metropolitano é uma obra de mobilidade urbana muito importante para o estado, contudo, sua idealização não foi para integrar, desenvolver ou atender as necessidades da região da baixada fluminense, principal área afetada pela rodovia (a qual Japeri faz parte), ou mesmo a região metropolitana por consequência, como proclamaram inicialmente. Como resultado, pode ser observado que a distribuição geográfica da indústria, o meio ambiente e a vida ali, foram afetadas. Para atingir o objetivo proposto, o estudo se apoiou em pesquisas bibliográficas e nos bancos de dados de órgãos responsáveis pelo levantamento e gerenciamento da rodovia, bem como em notícias e estudos técnicos.

Palavras-chave: Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, Japeri, Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

This article aims to analyze the reflexes of the creation of the Rio de Janeiro Metropolitan Arch for local development in the municipality of Japeri. To this end, it presents an overview of the dynamics of the highway construction processes and points out the main changes perceived in the economic and territorial structure of the municipality. The Metropolitan Arch is a work of urban mobility very important for the state, however, its idealization was not to integrate, develop or meet the needs of the region of Baixada Fluminense, main area affected by the highway (which Japeri is part), or even the metropolitan region accordingly, as they initially proclaimed. As a result, it can be observed that the geographical distribution of the industry, the environment and the life there were affected. To achieve the proposed objective, the study relied on bibliographic research and on the databases of agencies responsible for the survey and management of the highway, as well as news and technical studies.

Keywords: Rio de Janeiro Metropolitan Arch, Japeri, Local Development.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar los reflejos de la creación del Arco Metropolitano de Río de Janeiro para el desarrollo local en el municipio de Japeri. Con este fin, presenta una visión general de la dinámica de los procesos de construcción de carreteras y señala los principales cambios percibidos en la estructura económica y territorial del municipio. El Arco Metropolitano es una obra de movilidad urbana muy importante para el estado, sin embargo, su idealización fue no integrar, desarrollar o satisfacer las necesidades de la región de Baixada Fluminense, área principal afectada por la carretera (de la cual Japeri es parte), o incluso la región metropolitana en consecuencia, como inicialmente proclamaron. Como resultado, se puede observar que la distribución geográfica de la industria, el medio ambiente y la vida allí se vieron afectados. Para lograr el objetivo propuesto, el estudio se basó en la investigación bibliográfica y en las bases de datos de las agencias responsables de la topografía y la gestión de la carretera, así como en noticias y estudios técnicos.

Palabras clave: Arco Metropolitano de Río de Janeiro, Japeri, Desarrollo Local.

Políticas desenvolvimentistas e o Arco Metropolitano

Existe um debate no campo das ciências sociais que diz respeito às políticas públicas de desenvolvimento, no qual faz-se necessário distinguir políticas de desenvolvimento regional e políticas de desenvolvimento local (NORTH, 1977; BRANDÃO, 2007; BELLINGIERI, 2017; BARBOSA, 2018). Na fase desenvolvimentista (1930-1964) prevaleceu o entendimento de que o Estado deveria intervir na economia e que esse investimento público era necessário para ampliar a demanda nos períodos de desaquecimento econômico e garantir o equilíbrio do sistema capitalista.

Para alguns autores dessa corrente, o processo de crescimento econômico ocorre espacialmente de maneira desigual e desequilibrada, acarretando na concentração de população e riqueza em determinadas regiões, acentuando assim, diferenças econômicas e sociais. Para reverter esse processo, esses autores defenderam a intervenção do Estado na economia e destacaram o papel da nação como preponderante no processo de desenvolvimento nacional e regional (PREBISCH, 1949; MYRDAL, 1954; BIELSCHOWSKY, 1988).

Segundo Barbosa (2018), o desenvolvimento regional “(...) tem como pressuposto o princípio de que o crescimento pode ser transmitido entre as regiões a partir do comércio entre elas” (BARBOSA, 2018, p. 20). Sendo assim, “(...) as políticas de desenvolvimento regional têm como base a noção de espaço e regiões, sendo que são voltadas para a integralização do país”. (BARBOSA, 2018, p. 21).

No que se refere ao desenvolvimento local, o enfoque passa a ser o local¹ como objeto das políticas públicas de desenvolvimento, onde cada região possui a capacidade de impulsionar de forma endógena o seu próprio desenvolvimento e reestruturação da economia.

(...) o desenvolvimento local foi uma das principais estratégias, durante os anos 1980, na produção de políticas de desenvolvimento no mundo. A partir desta estratégia, o desenvolvimento não envolve apenas a decisões do Estado e dos administradores, mas também os atores locais e novas formas

de atuação flexíveis que incentivem a inovação e competição entre os locais, visto que tais teorias acompanham a emergência das novas tecnologias e da globalização. (BARBOSA, 2018, p. 22).

Brandão (2007) faz uma crítica ao desenvolvimento local. Para ele, se de um lado ocorreu uma “revalorização” do território, que de forma convencional ficou conhecida como “geografia econômica”, por outro, ocorreu à banalização da natureza estrutural, dinâmica e histórica dos municípios. O autor argumenta acerca da concepção a respeito da escala local e seu poder em relação ao desenvolvimento urbano local. Surgindo assim o questionamento sobre os benefícios gerados para a sociedade, por essas empresas multinacionais. (BRANDÃO, 2007).

A utilização de isenções e subsídios de vários tipos, mas principalmente de caráter tributário, é uma prática comum e quase permanente entre os governos municipais brasileiros. Na tentativa de atrair investimentos para sua região, esses travam uma verdadeira guerra fiscal entendida como uma forma peculiar de políticas de desenvolvimento industrial regional, e envolvem, portanto, outro plano de interação, aquele entre governos e o processo privado de alocação espacial do investimento (PRADO, 1999).

Essa luta para realizar a melhor venda da região ou cidade, como a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando as condições para os negócios, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, em longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento. (BRANDÃO, 2007). O problema se torna mais grave em países de grandes dimensões, como o Brasil, fazendo com que aumente as desigualdades regionais.

Para Brandão (2007), a questão não é a busca pela melhor escala, mas para que os projetos de desenvolvimento regional/local possam estar conectados a um projeto nacional. Essa visão localista faz com que o foco, do ponto de vista econômico, se concentre nas questões microeconômicas e desconsidere fatores externos e macroeconômicos como: taxa de câmbio, taxa de juros, fisco, relação

1 Bairros, municípios ou regiões.

salarial, política monetária, questões financeiras etc., como se esses fossem exógenos ao desenvolvimento.

Por fim, o pensamento localista ao se distanciar da escala nacional fica à mercê do capital privado, o poder local acaba com pouca margem de manobra para as políticas locais e o tão desejado desenvolvimento regional, fica atrelado aos interesses de mercado. Nesse ponto, parece ocorrer um afastamento dos interesses sociais e de mercado, ou seja, os interesses locais e globais se distanciam, colocando em xeque toda a capacidade de articulação do poder local.

Com vista nesse apanhado teórico, será abordada a implementação da BR-493/RJ-109, mais conhecida como Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, autoestrada inaugurada em 01 de julho de 2014 nas gestões da presidenta do Brasil, Dilma Rousseff e do governador, Luiz Fernando Pezão, considerada importante e estratégica para o desenvolvimento estadual. Integrada em 2007 ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), teve investimentos que ultrapassaram a R\$1,9 bilhão, configurando-se na obra de maior custo do Programa em todo o Rio de Janeiro, que compreenderia a inauguração de novo trecho e a duplicação de outros. (BRITO, 2014). A ideia de construção do trecho virgem data dos anos 1970, sendo parte integrante do então Plano Rodoviário Estadual (PRE). Denominado RJ-109, contaria com aproximadamente setenta e um quilômetros de extensão e ligaria a BR-101 (Rio-Santos) à BR-040 (Rio - Juiz de Fora).

Em 2006 suas discussões foram retomadas e essa passou a ser apontada como a mais importante via logística da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ², especialmente devido à consolidação das indústrias na região da baía de Sepetiba, como o Polo Gás Químico e a Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), ambas em Santa Cruz; do futuro funcionamento do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí; e do já existente

2 Também conhecida como grande Rio, foi criada pela Lei Complementar Federal nº 20, de 1 de julho de 1974, é composta por vinte e um municípios, (Itaguaí, Paracambi, Seropédica, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Nilópolis, Mesquita, São João de Meriti, Duque de Caxias, Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Maricá, Rio Bonito, São Gonçalo, Niterói e Rio de Janeiro) e concentra o maior contingente populacional do estado.

Porto, em Itaguaí. Desse modo, o antigo projeto foi ajustado, a fim de conectar alguns municípios e facilitar tanto o escoamento da produção do complexo, quanto o de outros estados para o porto, principal beneficiado, tratando-se assim, de uma grande proposta de integração e desenvolvimento que até então não tinha saído do papel. (RIO DE JANEIRO, 2007).

A proposta do AMRJ apoia-se em três funções básicas: a integração do Porto de Itaguaí à malha rodoviária nacional; ligação entre os cinco eixos rodoviários beneficiados pelo projeto (...) desviando o fluxo de tráfego das principais vias de acesso à capital; e aumento de acessibilidade aos municípios próximos ao AMRJ e que concentram grande contingente populacional, em particular Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Nova Iguaçu e Seropédica. (...) defendido pelas entidades empresariais desde a década de 1990, o Arco tem o potencial de se tornar um corredor de desenvolvimento, com seus reflexos positivos logísticos e socioeconômicos afetando não só o estado do Rio de Janeiro mas também outros estados brasileiros (FIRJAN, 2008, p. 04).

Consolidada através de uma parceria entre os governos federal e o estadual, a autoestrada teve sua construção iniciada em 2008, por meio da Secretaria de Obras e do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do estado, e pretendia além de cortar as rodovias BR-040 (Washington Luís), BR-465 (Rio-São Paulo), BR-116 (Via Dutra) e BR-101(Rio-Santos); articular rodovias federais com que faz confluência, etc. (RIO DE JANEIRO, 2007).

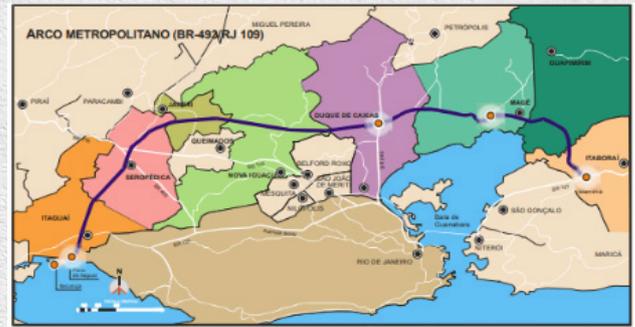
Desde 2003, o DER-RJ e Governo do Estado do Rio de Janeiro têm empenhado esforços junto ao DNIT, ANTT e a Secretaria de Tesouro Nacional (STN) no sentido de tornar o AMRJ um projeto piloto de investimento, mediante estudos de viabilidade econômica e estimativas de custo-benefício, completando o acesso rodoviário ao Porto de Itaguaí. (...) caracterizado como de águas profundas, (...) com potencial para se tornar um hub port nacional e para contribuir para o aumento da competitividade do Brasil no mercado internacional. (FIRJAN, 2008, p.08).

Conforme Mancini (2014), seu maior objetivo é ligar, articular, desviar o trânsito e escoar a produção do centro-oeste, sul, nordeste do país e do complexo petroquímico de Itaboraí. O Arco Metropolitano, através das estradas que cortam a região em que foi inserido, se conectaria ao Porto de Itaguaí, ampliando seu acesso, sem a necessidade de passar pela cidade do Rio de Janeiro, desviando assim, de rodovias importantes como a Presidente Dutra, a Avenida Brasil, Ponte Rio-Niterói, BR-101 (entre Manilha e Ponte), os caminhões que passam rumo ao Espírito Santo, Belo Horizonte, Brasília e Nordeste, facilitando a importação e exportação de diversos produtos.

O Arco facilitará a estruturação da malha rodoviária da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através da ligação dos cinco grandes eixos rodoviários do país com o Porto de Itaguaí. Sua construção permitirá o acesso e a saída do porto para todo o território nacional. Através da ligação transversal entre seus cinco eixos, o arco facilitará a circulação entre os municípios da Região metropolitana, a cidade do Rio de Janeiro e o resto do estado, sem a necessidade de utilizar a Avenida Brasil, a Ponte Rio Niterói e trechos da Niterói Manilha. O Arco também ligará o Comperj ao porto de Itaguaí, o segundo maior porto do Brasil. (MANCINI, L. M., 2014, p. 131-132).

Por meio dos seus aproximadamente 145 quilômetros, contorna a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, atravessando um total de oito municípios, sendo eles: Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí, impactando mais de 2 milhões de pessoas dessas localidades, especialmente, moradores da baixada fluminense.³ (BRITO, 2014)

3 Para Silva (2017), a Baixada Fluminense, sub-região da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), hoje é formada pelos municípios: Nova Iguaçu, Japeri, Queimados, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti, Belford Roxo e Duque de Caxias, até 1943 era apenas um, Iguaçu.



Fonte: RIO DE JANEIRO, 2008, p. 3.

Pretendiam transformar a região em um importante polo logístico de cargas, reduzindo o tempo de viagem, custos de transportes e de distribuição para os mercados consumidores; além de introduzir novos vetores de expansão urbana para os municípios localizados em sua área de influência; atrair empresas e investidores, proporcionando um salto de produtividade, com reflexos até em outros estados, como São Paulo e Minas Gerais, movimentando assim, a economia nacional. (FERNANDES, 2016, p. 46).

O Arco Metropolitano vai consolidar o Estado do Rio como um dos principais centros logísticos do país, além de impulsionar o desenvolvimento econômico, gerando emprego e renda principalmente na Baixada Fluminense. A rodovia também permitirá a ligação do Porto de Itaguaí ao complexo industrial e siderúrgico do entorno com o Comperj – o maior complexo petroquímico em execução pela Petrobras –, em Itaboraí. Outros empreendimentos industriais e de distribuição de mercadorias também serão beneficiados.

(...) será essencial ainda para o crescimento do segmento de cargas, dando mais agilidade, qualidade e rapidez ao setor de transportes. Segundo estudos da Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio), haverá uma redução de até 20% no custo dos transportes de cargas. (BRITO, 2014, p. 02).

As expectativas e implicações de uma obra muito esperada

Segundo relatório da Federação das Indústrias do

Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) (2008), o Arco Metropolitano seria importante para a melhora da mobilidade urbana do estado do Rio de Janeiro, já que na Baixada Fluminense haveria a redução dos congestionamentos no trânsito; os empresários e os produtores, inclusive de outros sete estados, teriam redução no valor dos fretes e a rapidez no escoamento. Deste modo, o consumidor final desfrutaria de produtos mais baratos. O que não aconteceu!

(...) os efeitos de longo prazo do AMRJ serão significativos para o Rio de Janeiro e para o Brasil. Por um lado, a plena exploração do Arco levará a uma redução do custo de transporte que produzirá efeitos sobre o comércio exterior e conseqüentemente sobre o PIB, arrecadação de impostos e emprego. Por outro lado, a sua construção induzirá a uma reordenação do espaço urbano com efeitos sobre a urbanização, mercado de trabalho e outras variáveis sócio econômicas. (FIRJAN, 2008, p. 06).

Para Riley Rodrigues de Oliveira, especialista em competitividade industrial e investimentos, da FIRJAN, o impacto no PIB fluminense seria em torno de R\$1,8 bilhão por ano/ano, além da criação de quase 11 mil empregos diretos nos municípios sob influência do Arco Metropolitano, com a instalação de empresas e indústrias nem seu entorno, o que aumentaria muito a produtividade e trabalho no Porto de Itaguaí. (QUAINO, 2014).

É um porto de altíssima capacidade pela facilidade logística, mas tem uma rodovia de traçado antigo com um grande trecho não duplicado. Com o Arco pronto, Itaguaí vai ter o melhor acesso rodoviário do Brasil, principalmente para o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e para o Norte e Nordeste fluminense (QUAINO, 2014).

Conforme a Secretaria de Estado de Obras (2008), a autoestrada pretendia estruturar toda a malha rodoviária da Região Metropolitana, por meio de cinco grandes eixos rodoviários, como o Rio x Vitória, Rio x Bahia, Rio x Belo Horizonte, Rio x São Paulo e Rio x Santos, por meio dos seguintes trechos A; B; C e D. (RIO DE JANEIRO, 2008).

Figura 2: Estrutura da malha rodoviária dividida por trechos.



Fonte: RIO DE JANEIRO, 2007, p. 6.

Trecho A, BR - 493 (Rod. de Contorno da Baía de Guanabara), de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), possui uma extensão de 25 quilômetros, ligando o município de Magé ao de Itaboraí. Já existente, contou com a duplicação de sua pista entre a BR-101 (Norte), em Manilha (Itaboraí), e a BR – 116 (Norte), na Rodovia Rio-Teresópolis, em Santa Guilhermina. (RIO DE JANEIRO, 2007).

O segmento B, BR 101 (Sul), Rodovia Rio-Santos, que liga o município de Duque de Caxias ao de Magé, de incumbência do Governo Federal, por meio do DNIT, contou com a duplicação da pista entre Itacuruçá e a Avenida Brasil, e do acesso ao Porto de Itaguaí, um total de 22 quilômetros. (RIO DE JANEIRO, 2008).

O Trecho D, que conecta a BR-116 (Norte), Rodovia Rio-Teresópolis à BR-040 foi duplicado e pedagiado entre o entroncamento com a BR-493/RJ, em Santa Guilhermina e o entroncamento com a BR-040, em Saracuruna. Com a extensão de 22 quilômetros, é administrado pela Concessionária CRT. (RIO DE JANEIRO, 2007).

O segmento C, único totalmente construído, possui 72 quilômetros e liga em pista dupla a BR-040 (Rio-Juiz de Fora) à BR-101 (SUL), Rodovia Rio-Santos, pela nova estrada RJ-109/BR-493, que corta cinco municípios da baixada fluminense (Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí). A previsão de término de suas obras era de 24 meses, e, o orçamento inicial de R\$380 milhões de reais, investidos pelo governo estadual, por delegação do governo federal, contudo, na prática superou em

muito o prazo e os valores iniciais estimados. (RIO DE JANEIRO, 2008).

De acordo com a Secretaria de Estado de Obras, as consequências dessas alterações e atrasos se deram em função das desapropriações, ditas necessárias para traçar a via; a construção dos oito viadutos sobre os dutos da Petrobrás que passam nesses cinco municípios e mais dois viadutos sobre uma área alagada em Seropédica, que abriga uma espécie muito rara de rã (*Physalaemus soaresi*) ameaçada de extinção; além dos 68 sítios arqueológicos encontrados durante as escavações, nos quais foram coletados e catalogados pelo Instituto de Arqueologia Brasileiro – IAB, mais de 50 mil peças inteiras ou fragmentadas como: cachimbos africanos; louças europeias dos séculos XVI, XVII, XVIII e XIX; louças chinesas, urnas funerárias da cultura tupi-guarani e sambaquis⁴. Sendo mais antigo sambaqui, com mais de 2 mil anos, encontrado em Duque de Caxias. (QUAINO, 2014).

Mesmo com a suposta garantia de localização estratégica, com baixa densidade demográfica, espaços livres, facilidade logística no escoamento da produção e incentivos fiscais por parte do Governo do Estado, passados anos da inauguração da obra, os tais frutos do desenvolvimento da implantação da rodovia ainda não foram colhidos pelos municípios de sua extensão, permanecendo mais uma vez a promessa.

Desde recém-inaugurada, a obra já apresentava sérios problemas estruturais e funcionais, fruto do descaso e abandono com o qual o estado trata uma obra pública tão emblemática para essa região historicamente deixada de lado, o que nos traz evidências de sua pretensão em atender apenas aos interesses do capital.

O Arco Metropolitano seguramente vai beneficiar todas as empresas. A melhor das notícias é que isso está apenas começando. Assim que ele estiver pronto, surgirá a oportunidade para muitas outras companhias aproveitarem o excelente corredor logístico que ele proporciona – afirmou o secretário de Desenvolvimento Econômico, Julio Bueno, ressaltando que 72 quilômetros do trajeto

4 Amontoado de conchas de moluscos do mar ou de rios, criando uma montanha, tipo de sítio arqueológico pré-histórico comum no sudeste do Brasil.

do Arco estão situados em áreas com baixa densidade demográfica, permitindo grandes áreas livres para novos empreendimentos. (RIO DE JANEIRO, 2013).

Podem ser encontradas algumas irregularidades, como os diversos acessos clandestinos à rodovia, quase sempre perigosos e arriscados, possivelmente criados por moradores de determinados “pontos excluídos”, ou pessoas que trafegam frequentemente por ali, revelando a inacessibilidade e a fragmentação de uma política que foi idealizada, planejada e executada para atender os interesses do capital e não da população.

Figura 3: Acessos irregulares ao Arco Metropolitano.



Fonte: OUCHANA, 2018, p. 02.

No quesito mobilidade urbana⁵, a estrada trouxe benefícios para os municípios em que está inserida e os próximos, quanto ao tempo de deslocamento para a capital, região dos lagos, serrana, costa verde, baixada, além dos estados limítrofes (São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo). As distâncias foram diminuídas com a introdução da via, que conta com acessos devidamente instalados, sinalizados e próprios, porém, não existe a oferta de transporte público no local, sendo necessário o uso de transporte particular para acessar a mesma.

O Arco Metropolitano se tornou uma rodovia

5 A mobilidade urbana é o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. Se refere à facilidade de deslocamentos através de veículos, vias e toda a infraestrutura (vias, calçadas, etc) que possibilitam esse ir e vir (BRASIL, 2005).

subutilizada, insegura e perigosa para quem por ali trafega, devido à falta de manutenção e conservação, - grama alta, desníveis na pista, iluminação deficiente, falta de pontos de apoio e de informações aos motoristas, de postos de combustíveis ou outros comércios, de policiamento frequente, de sinal telefônico em alguns trechos, os retornos localizados muito distantes do acesso de interseção, entre outros problemas - sendo considerada a rodovia do medo, uma das mais perigosas e com altos índices de roubo a cargas e carros do estado.

Figura 4: Deterioração e má conservação do Arco Metropolitano.



Fonte: REZENDE & ZUAZO, 2018, p. 02.

No que se refere a questão ambiental, de acordo com o Relatório de Impacto Ambiental, os municípios abrangidos pela ação do Arco, possuem grande porcentagem remanescente de Mata Atlântica em suas áreas, além de diversificada fauna. Observa-se a ocorrência de constantes atropelamentos e mortes de animais que atravessam a pista, inclusive animais silvestres, além de uma grande preocupação com a possibilidade de extinção da incomum rã da espécie *Physalaemus soaresi* e o peixe *Notholebias Minimu*, praticamente uma exclusividade da região, bem como de outros danos ambientais, como a atuação de mineradoras, entre outros.

Do ponto de vista social, constata-se que não foram elaboradas políticas de habitação adequadas para os bairros cortados pela rodovia. Para a sua construção, ocorreram aproximadamente 3 mil desapropriações, nas quais se verificam variados relatos acerca de indenizações com valores irrisórios, insuficientes para aquisição de uma moradia digna em outro local.

Identificou-se também o crescimento de algumas habitações irregulares e precárias às margens da via, que muitas vezes sequer dispõem de iluminação pública ou saneamento básico local, no trecho que possui cerca de 72 quilômetros da estrada, entre os municípios de Duque de Caxias e Itaguaí. O que pode ser uma consequência da falta de possibilidades dessas e de outras famílias. De acordo com um estudo realizado pela Câmara Metropolitana do estado foram detectadas diversas construções ao longo da via. Moradias irregulares, acessos clandestinos, delimitações de terra e comércios improvisados são alguns dos exemplos de irregularidades que podem ser encontrados que a impactou diretamente ao longo dos anos (OUCHANA, 2018).

Quanto ao aspecto econômico, sua implantação prometia um salto de desenvolvimento e produtividade para os municípios sob sua influência. Uma visão hegemônica de que a simples presença da estrada, por si só, já atrairia diversos investimentos (empresas e indústrias), sem muito ou quase nenhum esforço do estado em outras esferas, convocando as cidades da região a competirem entre si pela “melhor oferta”, tornando-as cidades vendáveis, concorrentes. O local pode tudo!

A respeito disso, Milton Santos explica que:

Num mundo globalizado, regiões e cidades são chamadas a competir e, diante das regras atuais da produção e dos imperativos atuais do consumo, [...] a necessidade de competir é, aliás, legitimada por uma ideologia largamente aceita e difundida, na medida em que a desobediência às suas regras implica perder posições e, até mesmo, desaparecer do cenário econômico. (SANTOS, 2005, p. 57).

Japeri: houve realmente um desenvolvimento local?

Será que o desenvolvimento local existe e é tão simples de desenvolver como proclamam? Seria verdade que o local pode tudo mesmo? Partindo dessas reflexões, as primeiras questões que precisamos levantar são: nos limites de um território existem disputas, desafios, potencialidades,

fragilidades, responsabilidades e especificidades que só existem ali, e que não podem ser desconsideradas, pois, do local ao global, podem comprometer e limitar qualquer projeto de desenvolvimento; nenhum território é igual ao outro, portanto, dificilmente apresentará os mesmos resultados, a partir dos mesmos instrumentos.

O desenvolvimento enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade.

Esse processo deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. (BRANDÃO, 2004, p. 70)

Num ato perverso é transferida a responsabilidade e obrigação de desenvolver-se econômica, social, ambiental, tecnológica e historicamente apenas para o território, sem que sejam consideradas as escalas locais, nacionais e supranacionais, mesmo em tempos de crise, quando as possibilidades se tornam mais difíceis. Pois, tal atitude é amplamente aceita e disseminada pela sociedade, governos e elites poderosas do capital.

Para HARVEY (2004) “O movimento fluído sobre o espaço só pode ser estabelecido mediante a instalação de certas infraestruturas físicas no espaço. Vias férreas, rodovias, aeroportos, (...) sistemas de água e esgoto, oleodutos, etc. constituem capital incorporado à terra”. (HARVEY, 2004, p. 87). Neste sentido, Brandão (2007) critica o receituário político e o chamado “pensamento único” afirmando que:

Bastaria cumprir as “exigências” da globalização, desse novo imperialismo da “partilha dos lugares eleitos”, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável “fatalidade”, para tornar-se um

espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo esse “pensamento único” que invade o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local na atualidade, teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global. (BRANDÃO, 2007, p. 35).

Ainda para o autor, seria preciso discutir e refletir sobre a espacialidade dos problemas, e implementar políticas que levem em consideração a escala específica de cada um deles, dentro de um contexto que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento.

Voltando ao caso da Firjan, sua concepção foi de que “todos ganharam com a obra”! Os moradores da Baixada e RMRJ, os empresários, os produtores locais, o consumidor, os desempregados, o Rio de Janeiro e os demais estados, enfim, todos desfrutariam das vantagens de uma política que teria por princípio norteador, integrar e desenvolver uma região, gerar competitividade e atrair novos investimentos; entretanto, nos dias atuais, o que fica cristalizado entre os que passam ou estão próximos ao empreendimento, é a sensação de medo e insegurança, que tem contribuído para um fluxo menor de veículos que circulam na via. (QUAINO, 2014). Porém, no que depender da instituição este cenário logo mudará.

Convocadas a competir, “o local como ponto de partida (e de chegada?)” (BRANDÃO, 2007, p. 183), as cidades sob influência do Arco Metropolitano estão sofrendo mais um processo de industrialização, tornando-se pontos estratégicos de produção e logística, por oferecerem terra, e outros recursos naturais, além da mão de obra necessária à produção e reprodução do capital, bem como localização próxima de outras rodovias importantes. Essas cidades têm chamado a atenção e atraído investidores de todo o Brasil e do mundo, com o objetivo de implantar matrizes ou filiais nesses locais.

A lógica contemporânea da acumulação envolve o controle e a subordinação do território, tornando-o cada vez mais fluido aos interesses dos atores hegemônicos transnacionais. No entanto, o movimento fluido sobre o território só pode existir mediante a instalação de ativos fixos e imobilizados no espaço. O Estado é reconhecidamente o ente político mais importante do planejamento territorial. Ao mobilizar seus recursos para dotar o espaço dos conteúdos técnicos e funcionais exigidos pela acumulação, o Estado induz a diferenciação e reforça as desigualdades entre os lugares. (PEREIRA, 2013, p. 04).

De origem agrícola, com 95.492 habitantes e 81.870 km² de extensão, o município de Japeri possui aproximadamente 70% de seu território localizado em área rural (IBGE, 2010). Margeado pelo rio Guandu, principal rio que abastece a capital do estado, e pela Rodovia Presidente Dutra, é cortado pela Estrada de Ferro D. Pedro II e o ramal auxiliar de cargas, próximo ao Porto de Itaguaí, além de fazer divisa com os municípios Paracambi, Miguel Pereira, Queimados e Seropédica. Com um dos piores IDH do estado, foi emancipado de Nova Iguaçu em 1991, e é um exemplo deste processo.

Um dos municípios jovens do país, localizado na Baixada Fluminense, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sempre sofreu com a pobreza e a ausência de políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal, durante toda a sua história, mas bastou a possibilidade do Arco Metropolitano, para que ele se tornasse a “menina dos olhos” dos investidores e um possível “porto seco” do estado.

O primeiro processo de industrialização ocorreu logo após a sua emancipação, com a criação do condomínio industrial de Japeri, situado na entrada do distrito de Engenheiro Pedreira, no bairro Marajoara, no ano de 1993. Repartida em “pedacinhos”, vive hoje o segundo processo de industrialização, com um acelerado de desenvolvimento, cujo o objetivo, segundo afirmou o prefeito Carlos Moraes Costa, é gerar emprego e renda para a população japeriense, trazendo mais indústrias e fortalecendo a economia local (RICARDO, 2017).

De acordo com o representante do poder executivo,

a meta é dobrar o número de empresas que já atuam no município até 2020 (último ano do seu mandato), ou seja, chegar a 80 empresas, através de atrativos como incentivos 2% no ICMS, e o oferecimento de outras vantagens.

Atraídos pelas facilidades, como os alvarás e licenças ambientais, recursos naturais, materiais, logísticos, comerciais, etc, Granado, DeMillus e Bord Tex já estão funcionando no município. Outras negociações se encontram em andamento, com a Armênia, e com a China, sendo essa última para a implantação um polo de confecções, a partir de materiais têxteis trazidos do país asiático e outro de placas solares, além de existir a promessa de um polo de lâmpadas led, em parceria com a Coreia do Norte.

De acordo com o site da prefeitura de Japeri⁶ o município tem fomentado atividades esportivas e de lazer como opções ao desenvolvimento local, através de trilhas, cachoeiras e Áreas de Proteção Ambiental como a do Pico da Coragem, muito procurado para a prática de esportes radicais como o voo livre, transformando-se em ponto turístico. Já no distrito de Engenheiro Pedreira, o destaque fica para o primeiro campo de golfe público do país aberto à população.

Considerações Finais

A reflexão que fazemos neste caso específico é: que tipo de desenvolvimento foi esse planejado para Japeri? Desenvolvimento para quem? A que preço, a que custo? Com metas ambiciosas e o desejo ávido por crescimento e expansão, a atual administração pública municipal tem caminhado a passos largos para alcançar os objetivos propostos e as metas estabelecidas. O resultado desse processo de desenvolvimento, positivo ou negativo, o tempo revelará, pois, ele revela tudo!

Como política pública de desenvolvimento regional e política pública de desenvolvimento localista, o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro pode ser considerada uma obra de mobilidade urbana muito importante, contudo, sua idealização não foi para integrar, desenvolver ou atender as necessidades da região Baixada Fluminense,

⁶ Disponível em <<http://japeri.rj.gov.br/a-cidade/sobre>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

principal área de influência da rodovia, ou a região metropolitana por consequência, como proclamaram inicialmente.

(...) o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas, portanto envolve tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, (...) de curto, médio e longo prazos. Essa construção social e política de trajetórias sustentadas e duradouras deve ser dotada de durabilidade orgânica, sendo permanentemente inclusiva de parcelas crescentes das populações marginalizadas dos frutos do progresso técnico, endogeneizadora de centros de decisão e ter sustentabilidade ambiental. Seu estudo, portanto, exige ênfase em processos, estruturas e na identificação dos agentes cruciais e das interações entre decisões e aquelas estruturas, procurando revelar os interesses concretos em jogo.

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.), robustecendo a autonomia de decisão e ampliando o raio de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território (BRANDÃO, 2009, p. 154)

Sua idealização foi para atender os interesses do Complexo Petroquímico de Itaboraí, desafogar o trânsito de cargas e caminhões da cidade do Rio de Janeiro, aumentar a fluxo de produtividade do Porto de Itaguaí e atender os interesses dos empresários dos estados de Minas Gerais e São Paulo, no escoamento de suas produções. Com isso, vendeu-se a ideia de que a região Baixada Fluminense seria a que mais ganharia com sua implantação, porém, não!

Passados cinco anos da inauguração, o que se percebe ao trafegar por ela foi que pouca coisa mudou para a Baixada e cidades sob sua influência. O que de fato acentuou-se foi o descaso do poder público e a vulnerabilidade de uma região. Fortalecendo imagens de pobreza, miséria e violência. Contudo, não se pode afirmar que o crescimento da

violência nas localidades teve relação direta com a construção e presença da estrada.

Ao longo do tempo, os territórios têm competido, com as “ferramentas” que possuem, para desfrutar de uma promessa de desenvolvimento que seria uma consequência de uma obra, que de fato não se concretizou. Desenvolver um território não parece tarefa fácil. Pensar local e agir global parece mais difícil ainda!

Os desafios e responsabilidades do desenvolvimento local são grandes, e, sozinho o local não pode tudo. Apesar das escalas maiores (nacionais e supranacionais) do pensamento único tentarem disseminar isso. Transferindo a obrigação com relação ao desenvolvimento, uma espécie de competição entre municípios, criando concorrências. Os capitais exploram as possibilidades de ampliação, fazendo pressão e chantagem, para conquistar benefícios e condições que melhor atenderão suas necessidades ou interesses. Desconsiderando ou ignorando os impactos negativos que poderão gerar localmente, visando apenas o lucro.

Como resolver? Um grande passo poderia ser a apropriação e conscientização por parte da sociedade civil do tema, propiciando o debate com o poder público, dificultando qualquer tipo ou política de desenvolvimento local imposto, implantado a qualquer preço. Aumentando a possibilidade de se planejar participativamente a cidade, através da gestão e controle social, considerando outro tipo de desenvolvimento local que seja sustentável para todos.

Referências:

- BARBOSA, T. N. Desenvolvimento local: uma análise crítica dos paradigmas e dos impasses. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFSCar. São Carlos, 2018.
- BELLINGIERI, J. C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE, Salvador, ano XIX, v. 2, n. 37, p. 6-34, ago. 2017.
- BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BRANDÃO, C. A. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: IE-Unicamp, 2007. Disponível em <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper42.pdf>>. Acesso 18 de dezembro de 2018.
- _____. Desenvolvimento, território e escalas espaciais: Levar na devida conta as contribuições da Economia Política e da Geografia Crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S (orgs.). Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: EDUFBA, 2009.
- _____. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, p. 57-76, Julho/Dezembro 2004.
- BRASIL, Ministério das Cidades e Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Cartilha Conheça o anteprojeto de Lei da política nacional de mobilidade urbana: Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano!, Brasília, DF, 2005. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>>. Acesso em 15 de novembro de 2018.
- BRITO, de Julia. Governo do Rio entrega o Arco Metropolitano. Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro - PRODERJ. 01/07/2014. Disponível em <<http://www.proderj.rj.gov.br/Noticia/Detalhe/881/0>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.
- COSTA, Célia. Sem a fiscalização prometida, margens do Arco Metropolitano são invadidas na Baixada. Jornal o Globo - Rio. Rio de Janeiro: 01/09/2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/sem-fiscalizacao-prometida-margens-do-arco-metropolitano-sao-invadidas-na-baixada-17365578>>. Acesso em 24 de outubro de 2018.
- FERNANDES, C.L.G. Megaempreendimentos, Urbanização e Saneamento Básico: Um Estudo Sobre Mangaratiba/RJ. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2016.
- FIRJAN. Estudos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. Avaliação dos impactos logísticos e socioeconômicos da implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Edição No3, 2008. Disponível em <<https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload>>.



MONOGRAFIA

AS CONTRIBUIÇÕES DA CARTOGRAFIA SOCIAL PARA O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS: UMA ANÁLISE DO QUILOMBO DA FAZENDA, EM UBATUBA – SP

Jairo Pimentel Brandão *

Mara Edilara Batista de Oliveira **

Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal Fluminense - Instituto de Angra dos Reis (UFF/IEAR). Pesquisador e co-fundador do Grupo de Pesquisa para o Fortalecimento da Autonomia Territorial com Cartografia Social (Cartonomia). Assessor e coordenador de políticas públicas da Câmara Municipal de Mangaratiba (RJ)

Professora e Coordenadora do Curso de Licenciatura em Geografia da Universidade Federal Fluminense - Instituto de Educação de Angra dos Reis. Doutora em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPR, Curitiba - Paraná. Coordenadora do Programa de Iniciação a Docência PIBID - Núcleo Geografia de Angra dos Reis. Coordenadora e fundadora do Grupo de Pesquisa pelo Fortalecimento da Autonomia Territorial com Cartografia Social - (Cartonomia)

RESUMO

Esta análise, de um trabalho de Cartografia Social no Quilombo da Fazenda, em Ubatuba, propõe que as atividades e documentos possam ser reconhecidos como oficiais das comunidades quilombolas a fim de assegurar os direitos garantidos na constituição.

Palavras-chave: Cartografia Social; Demarcação de Terras Quilombolas; Políticas Agrárias.

ABSTRACT

This analysis, from a work of Social Cartography in Quilombo da Fazenda, in Ubatuba, proposes that the activities and documents can be recognized as official of the quilombola communities in order to ensure the rights guaranteed in the constitution.

Key words: Social cartography; Demarcation of Quilombola Lands; Agrarian Policies.

RESUMEN

Este análisis, de un trabajo de Cartografía Social en Quilombo da Fazenda, en Ubatuba, propone que las actividades y los documentos puedan ser reconocidos como oficiales de las comunidades quilombolas para garantizar los derechos garantizados en la constitución.

Palabras clave: Cartografía social; Demarcación de Tierras Quilombolas; Políticas agrarias.

Introdução

Na estrutura do estado brasileiro, o órgão competente pela certificação das comunidades quilombolas é a Fundação Cultural Palmares (FCP), dado pelo § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887 de 2003, que reserva à FCP a competência pela emissão de certidão de auto reconhecimento às comunidades quilombolas e sua inscrição em cadastro geral. Essa certificação reconhece os direitos das comunidades e dá acesso aos programas sociais do Governo Federal.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é a autarquia competente, no âmbito federal, pela titulação dos territórios quilombolas, por força do Decreto nº 4.887, de 2003, que cria os “procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos[...]”. O decreto é entendido como parte de uma reparação histórica do estado brasileiro, por meio de uma política de regularização fundiária, legitimando assim a importância desses territórios para a dignidade e garantia da continuidade desses grupos étnicos¹.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) é o órgão responsável pelo reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos e a regularização de suas áreas. O Governo do Estado de São Paulo, por meio de seu Decreto nº 40.723 de 1996, instituiu no âmbito da Secretaria da Justiça e Cidadania um Grupo de Trabalho para definição das diretrizes para o reconhecimento e regularização fundiária dos territórios quilombolas. Dentre suas atribuições, também está a prestação de assistência técnica e a capacitação dos beneficiários quilombolas, assim como a gestão, na implementação de políticas públicas de desenvolvimento em atividades agrícolas, manejo florestal, produção artesanal, comercialização e infraestrutura. O órgão ainda coordena ações nas áreas da saúde, educação, gestão social, meio ambiente e turismo – com incentivo a autonomia das comunidades, de acordo com o “modus vivendi”, em

1 Informações do site do Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária – INCRA;

respeito às suas tradições².

No âmbito da Costa Verde e Litoral norte de São Paulo, o Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) expressa a organização da sociedade civil frente aos conflitos das comunidades tradicionais na região de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba e resiste pelas demandas de construção de políticas públicas para a afirmação do território, o direito à saúde, à educação diferenciada, valorização da cultura e respeito por suas tradições e modos de vida.

O Fórum de Comunidades Tradicionais é, portanto, elemento fundamental do contexto dos [Povos e Comunidades Tradicionais] PCT's da baía da Ilha Grande, pois, fora criado com o intuito de garantir e promover o uso sustentável dos territórios tradicionais, assim como lutar pelo reconhecimento dos direitos territoriais dos PCT's (GOUVEIA, 2018)

Os recortes do território brasileiro durante o período colonial e também após a emancipação política administrativa do Brasil, de Portugal, foram marcadas pelo massacre e apagamento dos nossos povos. Com as marcas do colonialismo que nos é constitutivo (PORTO-GONÇAVES, 2012), processos de grilagem e de expropriação de terras tradicionais se dão até hoje no Brasil; seja de forma enganosa, como nos contratos de comodato, seja de forma institucionalizada em casos de sobreposição de territórios com Unidades de Conservação; seja por meio da violência armada, personificado no capanga que vigia o território do grileiro de terras (OLIVEIRA, 2017).

E os mapas foram instrumentos utilizados nesses processos de expropriação e recorte dos territórios. Como analisa Harley (2009), os mapas têm sido utilizados como linguagens de poder e não de contestação. Um saber conferido a instituições de controle e poder territorial. Sendo assim, tendo sido negado a essas comunidades marginalizadas esse saber, lhes foram negados também o direito de fazer seus próprios mapas, assim como a

2 Informações do site da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – Itesp.

possibilidade de refutar as decisões e imposições postas pelas instituições de poder que detinham esse conhecimento.

No entanto, diversas iniciativas de mapeamento que se propõe a incluir populações locais nos processos de produção de mapas disseminaram-se, em todo o mundo, especialmente a partir dos anos 1990. Assim, moradores de comunidades tradicionais ou que ocupam territórios onde existem conflitos, têm produzido seus próprios mapas, retratando seu cotidiano, suas referências, numa base cartográfica. Estes são resultados da Cartografia Social, especificamente àquelas construídas pelos Povos e Comunidades Tradicionais, nome atribuído à diversidade de povos de culturas milenares no Brasil (ACSELRAD, 2011).

Sendo assim, a Cartografia Social significa nesta perspectiva, a possibilidade da participação mais efetiva da comunidade em processos decisórios em casos de conflito territorial, como processos de demarcação de terras. Entendemos ainda que as atividades que envolvem o processo, assim como seus produtos, devem ser reconhecidas como documentos oficiais da política de demarcação de terras no Brasil hoje.

Regularização Fundiária em terras de Quilombo: burocracia institucional e morosidade dos processos

No Brasil, existem cerca de 3,2 mil remanescentes das comunidades dos quilombos reconhecidas desde a promulgação da constituição de 1988. Segundo dados do INCRA coletados pela Agência Brasil, menos de 7% das terras reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) como pertencentes a povos remanescentes de quilombos estão regularizadas no Brasil. O processo para a demarcação de terras é demorado e passa por uma série de etapas que dificultam e atrasam a titulação.

Após a entrada no processo de reconhecimento junto a FCP, primeiro passo na titulação de terras quilombolas, eles levam em média de 10 a 15 anos para chegar à fase final, que é a titulação definitiva. Para além de um problema que fere a constituição,

as comunidades são oprimidas e sofrem represálias.

As comunidades que não têm a posse legal da terra enfrentam ainda dificuldades para ter acesso a serviços básicos de saúde, educação e transporte. Energia e água também são escassas nas áreas remanescentes de quilombos e podem motivar conflitos entre os povos tradicionais e proprietários de fazendas, madeireiras ou outros empreendimentos que utilizam os mesmos recursos da área em disputa (BRITO, 2018).

Os territórios quilombolas, em geral, estão em áreas que foram marginalizadas durante o processo de colonização e em muitos casos são áreas de grande diversidade de espécies e recursos naturais. A disputa de interesses pela posse do território e a demora nos processos de demarcação faz com que Instituições do Estado acabe beneficiando interesses do desenvolvimento do Capital e não da comunidade, pois controlam as ferramentas mais importantes do processo, como o mapa, instrumento que recorta e delimita o território de demarcação. Almeida (2010) verifica que ao comparar os levantamentos dos movimentos quilombolas e os números oficiais, as comunidades remanescentes de quilombos permanecem relativamente desconhecidas.

[...] estamos assistindo de fato à composição de uma poderosa coalização de interesses, que objetiva limitar os direitos territoriais reconhecidos a povos e comunidades tradicionais, bem como controlar, sob diferentes meios, seus direitos de propriedade intelectual (ALMEIDA, 2010).

Acreditamos que a morosidade nos processos, assim como as burocracias envolvidas na demarcação de terras quilombolas, está relacionada diretamente a essa coalização de interesses citado acima por Almeida (2010). Para problematizar essa questão, vamos analisar a seguir como se dá a burocracia no interior das instituições do estado brasileiro frente as demarcações de terras quilombolas, a partir de dados e da sua estrutura organizativa.

Regularização Fundiária: reconhecimento, demarcação e titulação de terras quilombolas no Brasil

Regularização Fundiária refere-se ao reconhecimento do direito das famílias (populações tradicionais, extrativistas, ribeirinhos, pescadores, posseiros, etc.) já existentes nas áreas objeto da ação (flonas, resex, agroextrativistas, desenvolvimento social, fundo de pastos, etc.) (OLIVEIRA, 2017). Para dar início a primeira etapa do processo de regularização fundiária a comunidade deve criar uma Associação Comunitária e com a Ata de criação, deve ser aberto um processo na FCP. A FCP solicita o laudo antropológico da comunidade buscando recuperar a história da ocupação desses territórios. Após o auto reconhecimento, a comunidade deve apresentar ao INCRA a certidão emitida pela FCP para dar início ao processo de demarcação das terras, o qual está regulamentado pelo Decreto 4.887 de 2003.

Feito isso, o INCRA se encarrega da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que fará um levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas. O RTID tem como objetivo identificar os limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos, conforme descreve o INCRA em suas atribuições.

Após a publicação do RTID, a comunidade tem o prazo de 90 dias para averiguar e contestar as informações junto à Superintendência Regional do INCRA – a mais próxima à comunidade – juntando as provas das devidas contestações. Do julgamento das contestações, caberá recurso único ao Conselho Diretor do INCRA Sede, no prazo de 30 dias a contar da notificação. Com isso, é realizada a primeira etapa da fase de identificação do território. O presidente do INCRA deve publicar uma portaria que reconhece os limites do território quilombola no Diário Oficial da União e dos estados.

Em casos de propriedades privadas incidentes no território, é necessária a publicação de um Decreto Presidencial de desapropriação por Interesse Social – emitido pelo presidente da república. Os imóveis

desapropriados serão vistoriados e avaliados conforme os preços de mercado, pagando sempre previamente e em dinheiro os terrenos com ou sem construções.

Após esse processo, o presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro.

Titulação de terras quilombolas no Estado de São Paulo

Apesar da competência da titulação quilombola ser do INCRA, em geral, o Instituto faz convênio com os estados da federação, mais precisamente com o Instituto de Terras, para que estas instituições realizem a regularização das demarcações das terras quilombolas. O Estado de São Paulo, por possuir a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), fica responsável pela regularização fundiária, especialmente em áreas estaduais.

No âmbito do Estado de São Paulo, o reconhecimento do território como remanescente de quilombo também demanda um estudo antropológico fundamentado em critérios de auto identificação e dados histórico-sociais, escritos e ou orais, levados em conta os espaços de moradia e aqueles destinados as manifestações culturais, cultos religiosos, lazer, os aspectos intrínsecos do meio, dentre outros que dão ensejo ao Relatório Técnico-Científico (RTC), seguido da publicação no Diário Oficial do Estado, em ato do Diretor Executivo da Fundação ITESP. As comunidades que almejam o reconhecimento pelo Governo do Estado, podem assim requerê-lo, junto a Fundação ITESP. Após o reconhecimento, tem início o processo com vistas à emissão dos títulos de propriedade em nome das Associações, legalmente constituídas³.

Entretanto, as informações sobre comunidades Quilombolas no Estado de São Paulo são confusas, à medida que as instituições responsáveis pelas

3 Informações da Assessoria Especial para Quilombos e outras Comunidades Tradicionais do Estado de São Paulo

diferentes etapas do processo de regularização fundiária dispõem de informações controversas. Segundo dados disponibilizados pelo ITESP, existem 61 comunidades Quilombolas no estado, conforme apresentado nas tabelas 01, 02, 03, 04, 05 e 06. Enquanto o site do INCRA, indica apenas 51 com processos de titulação aberto. Nas tabelas isso pode ser observado conforme os apontamentos nas tabelas por meio de um (*) e a tabela 07.

A expressão mais problemática de todos os dados é que existem processos abertos desde o ano de 1999 e até os dias atuais não foram concluídos – 20 anos depois. Para além disso, apenas seis comunidades em todo o estado possuem titulação de suas terras, sendo todas elas emitidas pelo ITESP. O INCRA apenas emitiu uma titulação, que na verdade foi uma segunda titulação, pois a comunidade já era titulada pelo ITESP⁴. As informações do ITESP e do INCRA não coincidem e os próprios órgãos não reconhecem diversas comunidades, por uma parte ou por outra.

| | | | | | |
|--------------------------------|-------------------|----------|----|------|------|
| 22. Paço | Filadélfia/Pirajó | 1.176,14 | 41 | 2008 | 2008 |
| 23. Rebeirão Grande/Terra Seca | Barra do Turvo | 3.471,04 | 77 | 2008 | 2006 |
| 24. Centro | Barra do Turvo | 1.006,11 | 23 | 2009 | 2006 |
| 25. Reginaldo | Barra do Turvo | 1.279,68 | 54 | 2009 | 2005 |
| 26. Frolas Profº Paraíba | Barra do Turvo | 3.289,26 | 80 | 2009 | 2006 |
| 27. Sertão de Itambuca | Ubaituba | 509,94 | 31 | 2010 | 2006 |
| 28. Peropóva | Segredo | 895,98 | 25 | 2011 | 2010 |
| 29. Dombas | Iporanga | 2.512,73 | 16 | 2014 | 2005 |
| 30. Anália | Iguape | 7.930,63 | 17 | 2016 | 2012 |
| 31. Açobral Margem Esquerda | Eldorado | 3.459,23 | 28 | 2014 | 2007 |
| 32. Engenho | Eldorado | 524,11 | 15 | 2014 | 2016 |
| 33. Retiro Ex Colônia Velha | Caranãia | 2.369,02 | 10 | 2015 | 2010 |
| 34. Riguanópolis | Alfenas | 792,47 | 19 | 2018 | 2011 |
| 35. Firmeza | Iporanga | 1.081,50 | 14 | 2018 | 2008 |
| 36. Ostra | Eldorado | 2.88,63 | 17 | 2018 | 2016 |

| Comunidade | Município | Área total (ha) | Famílias (Nº) | Ano do reconhecimento pelo ITESP | Ano de abertura do processo no INCRA* |
|-------------------------|---------------------|-----------------|---------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Ivaporuncuva | Eldorado | 2.754,26 | 58 | 1998 | 2005 |
| 2. Maria Reza | Iporanga | 3.375,06 | 75 | 1998 | 2005 |
| 3. Pedro Cubas | Eldorado | 3.806,23 | 40 | 1998 | 2005 |
| 4. Pólis | Iporanga | 6.222,00 | 63 | 1998 | 2005 |
| 5. São Pedro | Eldorado/Iporanga | 4.588,26 | 79 | 1998 | 2005 |
| 6. Cafumê | Saltinho/Pirajó | 709,64 | 74 | 1999 | 2004 |
| 7. Capandua | Ubaituba | 890,00 | 50 | 2000 | 2005 |
| 8. João | Raposa | 165,77 | 25 | 2000 | 2004 |
| 9. André Lopes | Eldorado | 3.200,16 | 76 | 2001 | 2004 |
| 10. Nunguara | Filadélfia/Iporanga | 8.100,98 | 51 | 2001 | 2005 |
| 11. Sapstú | Eldorado | 3.711,62 | 82 | 2001 | 2004 |
| 12. Galvão | Eldorado/Iporanga | 2.244,24 | 24 | 2001 | 2005 |
| 13. Mandira | Caranãia | 2.054,65 | 16 | 2002 | 2004 |
| 14. Praia Grande | Iporanga | 1.984,83 | 34 | 2002 | 2005 |
| 15. Porto Velho | Iporanga | 961,00 | 19 | 2002 | 2005 |
| 16. Pedro Cubas de Cima | Filadélfia | 6.875,23 | 72 | 2003 | 2004 |
| 17. Capivari | Capivari | 6,53 | 17 | 2004 | 2004 |
| 18. Brejo | Ubaituba | 17,48 | 32 | 2004 | 2005 |
| 19. Cangume | Itaóca | 724,60 | 37 | 2004 | 2005 |
| 20. Camburi | Ubaituba | 912,56 | 29 | 2005 | 2005 |
| 21. Morro Seco | Iguape | 164,69 | 47 | 2006 | 2005 |

Informações da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP; *Informações do site do INCRA

- Ⓒ Terras devolutas tituladas em 15/01/01
- Ⓒ Terras devolutas tituladas em 12/09/03
- Ⓒ Terras tituladas em 20/03/03
- Ⓒ Terras tituladas em 18/01/2007

O último título emitido pelo Estado de São Paulo foi em 2007, para a comunidade do Galvão, nos municípios de Eldorado e Iporanga. Desde então, todos os processos de titulação de terras quilombolas tramitam no ITESP, no INCRA e no Ministério Público Federal. Alguns, como o da Tabela 02, foram arquivados ou estão em aguardo. Ainda assim, alguns nem sequer constam no site do INCRA com processos abertos.

4 Estado de São Paulo tem apenas seis comunidades quilombolas tituladas. Jornal Cruzeiro do Sul. Disponível em: <<https://www2.jornalcruzeiro.com.br/materia/540420/estado-de-sao-paulo-tem- apenas-seis-comunidades-quilombolas-tituladas>>. Acesso em: 09 de out. 2019.

Tabela 02 – Comunidades cujos estudos antropológicos foram arquivados e/ou encontram-se em aguardo-se (3-4)

| Comunidade | Município | Famílias | Ano de abertura do processo no INCRA* |
|--|----------------------------------|-----------|---------------------------------------|
| 1. Boa Esperança | Eldorado | arquivado | 2006 |
| 2. Fazendinha Pilar | Pilar do sul | 30 | 2006 |
| 3. Os Camargos | Votorantim/ Salto de Pirapora | 24/50 | 2006 |
| 4. Vila Mangalot | Pirituba (Grande São Paulo) | arquivado | |
| 5. Jurumirim | Iporanga | | |
| 6. Guaianazes, Sítio Paiolzinho | Cidade Tiradentes | arquivado | |
| 7. Porcinos | Agudos | | 2008 |

Informações da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP; *Informações do site do INCRA

Algumas comunidades, como as que estão listadas na Tabela 03, tem seu Relatório Técnico-Científico elaborados com o apoio do Ministério Público Federal. Diversas vezes se faz necessária a presença do judiciário nas decisões políticas. Sejam por questões de demanda popular ou intervenções nas atividades do Poder Executivo e Legislativo.

[...] onde o processo político (Legislativo, Executivo) falha ou se omite na implementação de políticas públicas e dos objetivos sociais nelas implicados. Cabe ao Poder Judiciário tomar uma atitude ativa na realização desses fins sociais através da correção da prestação dos serviços sociais básicos. (DEL RIO; GAMA, et al, 2016, p. 102)

Tendo isso em vista, o Ministério Público Federal (MPF), em 2017, emitiu um pedido de tutela do processo do Quilombo do Carmo, em São Roque, alegando a insuficiência e morosidade do INCRA em conduzir o processo e a não perspectiva de encerramento. Sobre a tutela, em relação ao Quilombo Fazendinha dos Pretos, não encontramos dados relacionados.

Tabela 03 – Comunidades com RTC elaborado pelo Ministério Público Federal (2)

| Comunidade | Município | Famílias | Ano de abertura do processo no INCRA* |
|---------------------------------|-------------------|----------|---------------------------------------|
| 1. Carmo | São Roque | 70 | 2006 |
| 2. Fazendinha dos Pretos | Salto de Pirapora | 50 | 2007 |

Informações da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP; *Informações do site do INCRA

Das comunidades apontadas para o reconhecimento, conforme a Tabela 04, apenas uma tem um processo aberto no INCRA, que figura na instituição desde o ano de 2005. As demais aguardam o início das atividades.

Tabela 04 – Comunidades apontadas para o Reconhecimento (10)

| Comunidade | Município | Ano de abertura do processo no INCRA* |
|--|----------------------|---------------------------------------|
| 1. Castelhanos | Iporanga | |
| 2. Bananal Pequeno | Eldorado | |
| 3. Chácara dos Pretos | Rio claro | |
| 4. Tamandaré | Guaratinguetá | |
| 5. Poço Grande | Iporanga | 2005 |
| 6. Anta Magra | Barra do Chapéu | |
| 7. Tocos | Barra do Chapéu | |
| 8. Piraporinha, Jucurupava e Itinga | Salto de Pirapora | |
| 9. Cachambu | Sarapui | |
| 10. Bairro do Quilombo | São Bento do Sapucaí | |

Informações da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP; *Informações do site do INCRA

Também há o caso de comunidades que já solicitaram o reconhecimento, abriram processo no INCRA e estão em espera para a análise e o termino do trabalho de acompanhamento antropológico para ter seus títulos emitidos. Apenas a comunidade de

Abobral Margem Direita, no município de Eldorado teve a elaboração dos estudos antropológicos iniciados pelo ITESP.

Tabela 05 – Comunidades que solicitaram o reconhecimento (5)

| Comunidade | Município | Famílias | Ano de abertura do processo no INCRA* |
|----------------------------------|----------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Abobral Margem Direita | Eldorado | Estudos antropológicos em elaboração | |
| 2. Ilhas | Barra do Turvo | | 2013 |
| 3. Porto Cubatão | Cananéia | | 2005 |
| 4. Rio da Minas | Cananéia | | 2016 |
| 5. Fazenda Silvério | Itararé | | |

Informações da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP; *Informações do site do INCRA

A comunidade do Quilombo da Fazenda Picinguaba, que analiso nessa pesquisa, é a única comunidade quilombola que ainda está em situação de definição dos limites da área. O território que foi sobreposta pelo Parque Nacional da Serra do Mar, na década de 1970, somado a criação da Rio-Santos na mesma década, o que tem gerado uma série de conflitos quanto ao uso e ocupação dessas terras.

Tabela 06 – Comunidade com estudos finalizados, no aguardo de definições (1);

| Comunidade | Município | Área total ha | Famílias | Ano de abertura do processo no INCRA* |
|--|-----------|---------------|----------|---------------------------------------|
| 1. Fazenda Picinguaba (definição dos limites da área) | Ubatuba | 795,23 | 40 | 2005 |

Informações da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP; *Informações do site do INCRA

Algumas comunidades, como as da Tabela 07, não estão listadas na lista disponibilizada pelo ITESP. Essas comunidades entraram com processo no INCRA há 14 anos.

Tabela 07 – Comunidades não listadas pelo ITESP (3)

| Comunidade | Município | Ano de abertura do processo no INCRA* |
|-----------------------|-----------|---------------------------------------|
| 1. Santa Maria | Cananéia | 2005 |
| 2. Taquari | Cananéia | 2005 |
| 3. Varadouro | Cananéia | 2005 |

Informações do site do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

Diante dessa análise, verificamos a morosidade e a ineficácia das entidades federais e estaduais de São Paulo na conclusão dos processos de titulação das comunidades quilombolas. Processos permanecem por anos sob tutela do estado, o INCRA não realizou nenhuma titulação efetiva no âmbito do estado, e para além disso, ações foram movidas pelo Ministério Público Federal, a fim de dar continuidade nos processos. Nos interessa, portanto, analisar as consequências desse processo para a vida da comunidade quilombola do Quilombo da Fazenda.

A história da luta pela terra do Quilombo da Fazenda

A história da luta pela terra do Quilombo da Fazenda nos ajuda a refletir sobre a morosidade, que mais parece intencional, no cumprimento do previsto no Artigo nº 68, da Constituição de 1988. Pois, mesmo tendo dado entrada no processo de solicitação de titularidade de terras via ITESP há mais de dez anos, essa comunidade sofre até hoje devido a conflitos decorrentes do não andamento do processo de titulação de terras. O ITESP condiciona a titularidade da terra do Quilombo da Fazenda a um acordo de Uso do Território com a Fundação Florestal (FF), que gerencia o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), território que sobrepõe o Quilombo da Fazenda.

Para que entendamos melhor todo esse processo é preciso retomar a história dessa comunidade, que data mais precisamente de 1947 quando Leopoldo Braga, um quilombola da região, onde hoje conhecemos por “Quilombo do Campinho da Independência”, se casou com uma caiçara, Maria Carmelina, e foi nomeado administrador da Fazenda Picinguaba pelo seu proprietário Saint Clair. Como administrador Leopoldo Braga recebeu a permissão de trazer o número de 12 famílias para trabalhar e ocupar as terras da Fazenda. Com a morte de Saint Clair, sua mulher doou em papel as terras para as famílias quilombolas que ali viviam⁵.

Neste período, não haviam estradas na região, as únicas formas de deslocamento eram por trilhas que ligavam as cidades de Ubatuba e Paraty, essas caminhadas duravam cerca de 12 horas. Ou ainda, a trilha que ligava a Fazenda Picinguaba ao Centro de Ubatuba, que durava cerca de sete horas de caminhada. Nestas caminhadas, os quilombolas trocavam a farinha produzida por eles, por velas e querosene na cidade, entre outros produtos que eles não conseguiam produzir.

A construção da Rodovia Rio-Santos em 1974 impactou significativamente nas transformações sofridas pelo território do Quilombo da Fazenda a partir dessa década. Além de significar a abertura do corredor turístico Rio-São Paulo, que impactou a forma de vida das comunidades tradicionais dessa região, podemos citar impactos mais locais como, por exemplo, quanto ao Rio Picinguaba que demarca o limite de uso do território do Quilombo da Fazenda. O rio passou – devido ao impacto da construção da rodovia e afunilamento da ponte que suporta a estrada, que impossibilitou o escoamento natural do rio até a sua desembocadura – à inundar as plantações da comunidade Quilombola, dificultando ainda mais a vida daquela comunidade que vivia do cultivo dos seus próprios alimentos⁶.

5 História recuperada a partir da linha do tempo construída durante o trabalho de campo da Cartografia Social produzida pelo CARTONOMIA;

6 Relatos obtidos a partir das entrevistas realizadas com os moradores mais antigos do Quilombo durante o trabalho de campo da Cartografia Social produzido pelo CARTONOMIA;

Junto a isso, e na mesma década, em 1979, o território da Fazenda Picinguaba é anexado ao PESM pelo Decreto Estadual 13.313/1979. O Parque Estadual da Serra do Mar é a maior Unidade de Conservação de toda a Mata Atlântica. Seus 332 mil hectares protegem 25 municípios paulistas, conectando as florestas da Serra do Mar desde o Rio de Janeiro e Vale do Ribeira, até o litoral sul do estado. Ele foi criado com a finalidade de assegurar a proteção integral aos mananciais que abastecem parte da Região Metropolitana de São Paulo, Baixada Santista, Litoral Norte e Vale do Paraíba. Ele é administrado pela Fundação Florestal, instituição vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e tem a finalidade de contribuir para a conservação, o manejo e a ampliação das florestas de produção e das Unidades de Conservação estaduais⁷.

Vale ressaltar que desde a década de 1950, quando a comunidade quilombola assumiu as terras da antiga Fazenda Picinguaba como território de vida quilombola, eles passaram a realizar um manejo da terra para a recuperação das áreas degradadas pelos monocultivos da cana-de-açúcar do tempo da Fazenda. A forma de vida quilombola que conjuga a agricultura familiar e a pesca artesanal permitiu a recuperação da Mata Atlântica na área, que acabou por chamar a atenção de uma política conservacionista da época que acabou por privilegiar o mito de uma natureza intocada, ignorando o fato de que nossos povos originários, com sua forma de vida e cultura própria, viviam nesses e desses espaços⁸.

Desta forma, com a instauração do Parque, e a sobreposição dos interesses políticos dos gestores dessas instituições, com a forma de vida quilombola dá-se início a um processo intenso de criminalização dessas famílias do Quilombo da Fazenda que perdura até hoje, sendo esse um dos maiores conflitos vividos por essa comunidade. Foi nesse processo que a roça

7 Informações obtidas no site da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/pesm/>>. Acesso em: 09 de out. 2019;

8 Informações obtidas a partir do Relatório de Caracterização dos Usos do Território do Quilombo da Fazenda Picinguaba – Ubatuba – SP produzido pelo CARTONOMIA.

e a pesca, que eram a base da forma de subsistência da comunidade, começaram a ser proibidas, assim como a construção e manutenção de casas, e da busca pela lenha para o fogão.

Essa criminalização se dá principalmente por meio da cobrança de multas exorbitantes, onde os quilombolas se veem impossibilitados de pagá-las, se tornando devedores do Estado, preferindo assim deixar de plantar e de pescar. Foi diante disso, como de outras dificuldades que uma comunidade rural está submetida no Brasil, que muitas famílias desistiram de suas terras, alguns foram indenizados pelo parque com o valor da construção da casa e não da terra, e com isso tiveram suas casas derrubadas.

Na tentativa de fortalecer a comunidade para continuar resistindo em seu território de direito, dá-se início ao processo de reconhecimento da origem e identidade quilombola do Quilombo da Fazenda, em 1985, a partir de uma iniciativa do morador mais antigo do quilombo, José Vieira, ou “Seu Zé Pedro” – um quilombola de 80 anos que reside na Fazenda há 62 anos. Ele foi responsável por reunir representantes de outras comunidades para montar uma associação que pedia a restauração e proteção da atual Casa de Farinha. Ela foi construída por seus antepassados que foram escravizados na Fazenda Picinguaba, no século XVIII, e tinha como objetivo transformar a cana de açúcar em cachaça, álcool e açúcar. Hoje, é um patrimônio histórico dentro do Núcleo Picinguaba do PESM.

O fortalecimento do processo de demarcação do quilombo começa já nos anos 2000 com o Auto Reconhecimento Quilombola da Fazenda Picinguaba e com isso a criação da Associação Comunitária dos Remanescentes do Quilombo da Fazenda (ACRQF) entre o período de 2001 e 2003, sua regularização é feita 2005. Em contrapartida à essas ações, em 2002 o PESM cria um plano de manejo sem uma participação efetiva da comunidade desconsiderando sua forma de vida em convivência com a Mata Atlântica.

Em 2006, o Quilombo da Fazenda Picinguaba é reconhecido como comunidade remanescente de quilombo pela Fundação Cultural Palmares, por meio da Portaria N°2 de 2006. Na tentativa de uma melhor

relação entre suas formas de vida e os interesses do Parque, os quilombolas iniciam as negociações de demarcação e uso do território com o PESM.

No mesmo ano, a comunidade quilombola entra com o pedido de titulação de suas terras no ITESP. O Relatório Técnico-Científico delimitou o território do Quilombo da Fazenda com uma área de 3,368ha.

A Secretária Estadual de Meio Ambiente, por meio da Fundação Florestal, contesta o laudo emitido pelo ITESP, que responde as contestações em 2009.

Em 2010, o Itesp apresenta uma nova demarcação para o Quilombo da Fazenda em resposta a contestação da FF, com uma delimitação de 795ha. No mesmo ano, há uma tentativa de acordo entre o ITESP e a comunidade, iniciando um processo de inúmeras negociações por meio da redução das terras destinadas pelo ITESP ao Quilombo, por meio de uma possível divisão do território entre Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Parque⁹.

Em 2016, a ACRQF aciona a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e no mesmo ano a defensoria interpõe a Ação Civil Pública contra o próprio Estado de São Paulo solicitando a titularidade do território do Quilombo segundo o laudo do ITESP em 2007, na Justiça Estadual.

Em 2017, a Associação solicita ao MPF a federalização da Ação Civil Pública para a titulação do Quilombo da Fazenda, porém, a Fundação Florestal se manifesta contrária ao declínio de competência.

O processo de demarcação de terras quilombolas: o caso do Quilombo da Fazenda

Os processos de titulação de terras, são acompanhados por um mapa que delimita o território da comunidade. Construído por cartógrafos do estado, as demarcações em geral não conseguem absorver em total as demandas do status quo que

9 Informações obtidas a partir do Relatório de Caracterização dos Usos do Território do Quilombo da Fazenda Picinguaba – Ubatuba – SP produzido pelo CARTONOMIA.

a comunidade solicita as instituições públicas. Apesar de serem peças fundamentais do processo, os mapas em geral, trazem elementos que a comunidade não compreende, uma leitura espacial que comporta elementos que não fazem parte do nosso dia a dia, como cotas altimétricas, e toda a sua simbologia expressa em cores e formas. Ou seja, como concordar com um recorte territorial que ele não entende? Essa é uma das primeiras questões que nos chamou a atenção para a importância dos mapas em processos de regularização fundiária.

A primeira Ação Civil Pública que dá entrada no processo de regularização fundiária do Quilombo da Fazenda solicita a titulação de 3.368ha, referente ao território total da fazenda Picinguaba, segundo registro em Cartório. Entretanto, durante o longo processo de negociação entre as Instituições responsáveis, do Estado de São Paulo e a comunidade, foram apresentadas algumas propostas que recortaram o território da comunidade.

O Relatório Técnico-Científico de 2007, elaborado pelo ITESP, cita como perímetro da Fazenda os 3.368ha, entretanto, esse mesmo documento alega que:

As informações sobre a área total da Fazenda Picinguaba são controversas. Os registros mais antigos de propriedade indicam 3.368 hectares, já desconsiderando os 70 alqueires (cerca de 169,48 ha.) desmembrados da Fazenda original para Radovitch. Um relatório da Secretaria do Meio Ambiente estima 5 mil ha. O Decreto de desapropriação da Fazenda Picinguaba¹⁴ tem como referência a planta produzida pelo engenheiro José Eduardo Narciso onde constam 5.208, 47 há. Neste relatório, é considerada a medição oficial. (Relatório Técnico-Científico, ITESP, 2007)

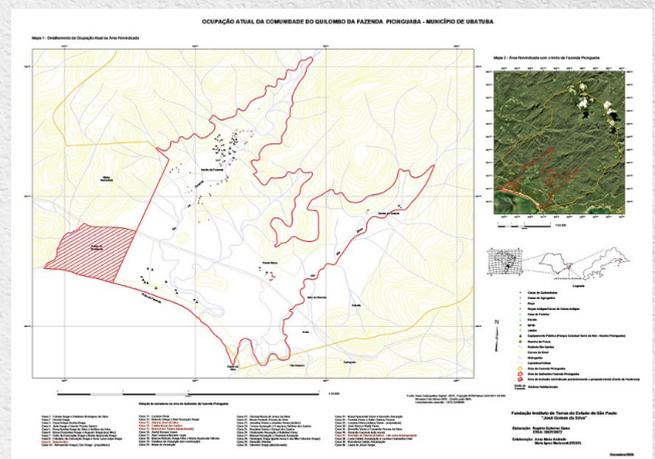
Dessa forma, a proposta final de território a ser reconhecido pelo Relatório foi:

Proposta Final – Fazenda Picinguaba abaixo da cota 100, limitada a oeste pelo rio das Bicas, com recortes estratégicos para excluir agregados não-quilombolas. Nesta proposta, o território inclui o Canto da Paciência, parte do sertão do Cubatã, a Ponta Baixa e o sertão da Fazenda. O Canto da Paciência está indicado

no mapa como área de inclusão reivindicada posteriormente às primeiras propostas.

No mapa abaixo, anexo do Relatório de 2007, podemos observar, em quadro menor (lado direito do mapa), o mapa da área total da Fazenda Picinguaba, território reivindicado na Ação Civil Pública. Em vermelho temos o perímetro resultado do Relatório Técnico-Científico, que se baseia no uso e ocupação do território historicamente a partir de um estudo desenvolvido por uma equipe técnica contratada pelo ITESP.

Mapa 01 – Primeira versão do perímetro do QF construído pelo ITESP em 2007

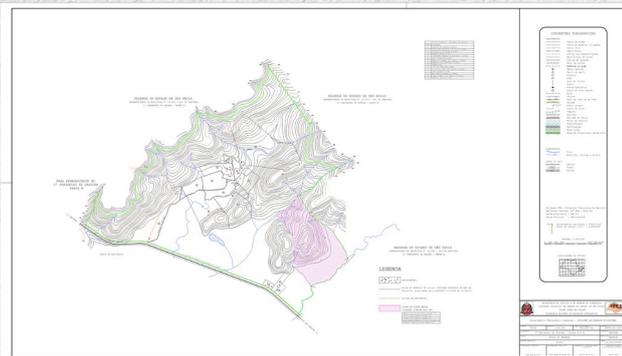


Reprodução do Relatório Técnico-Científico do Quilombo da Fazenda – SP

Entretanto, não houve acordo entre as instituições envolvidas, ou seja, a Fundação Florestal, representando o PESM, não adere as negociações e o processo fica parado mais uma vez. Em 2010 por pressão da comunidade, o ITESP e a Fundação Florestal apresentaram uma nova delimitação do território quilombola, agora com 795ha. Entretanto, esse novo recorte vinha acompanhado de uma nova proposta de regularização fundiária, a criação de uma unidade de conservação que respeite as formas de vida quilombola no território, como é previsto pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Essa Unidade de Conservação seria

administrada pelo PESH e o Plano de Manejo garantiria a reprodução das práticas dessa comunidade. Isso altera todo o processo, que partia da demarcação de terras quilombolas para a criação de uma unidade de conservação que permite e reconhece a existência dessas formas de vida no território. Esse recorte pode ser visto no mapa abaixo.

Mapa 02 – Perímetro de RDS da FF e ITESP em 2010

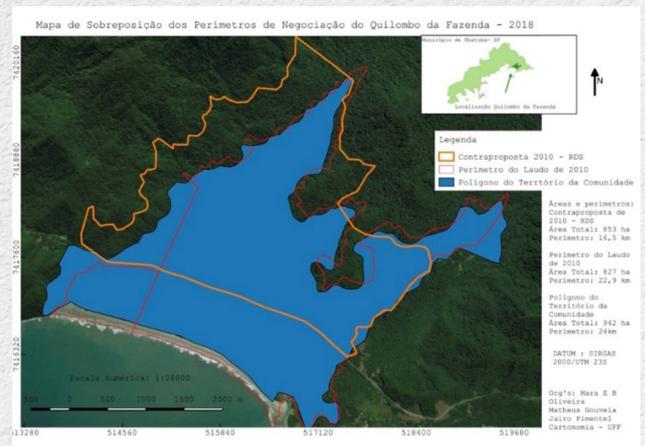


Reprodução do Memorial Descritivo do Quilombo da Fazenda – SP

Nesse momento as advogadas do FCT/OTSS já caminhavam com um trabalho junto à comunidade de mobilização para entender melhor o sentido e os objetivos da criação de uma unidade de conservação, e analisando qual a UC que é mais compatível com as suas práticas, no caso, a RDS.

Ainda em inícios de 2018 a equipe do FCT convida o CARTONOMIA/UFF para contribuir nesse processo de mobilização, produzindo mapas com a comunidade que buscassem representar de forma mais justa para a comunidade, o território a ser recortado para a então criação da Reserva. O CARTONOMIA iniciou suas atividades em março de 2018, quando foi analisado a sobreposição dos perímetros já recortados do território do Quilombo da Fazenda em outras negociações, como as já apresentadas acima: Laudo antropológico, acordo com a Fundação Florestal, RDS.

Mapa 03 – Recortes feitos no território do Quilombo da Fazenda

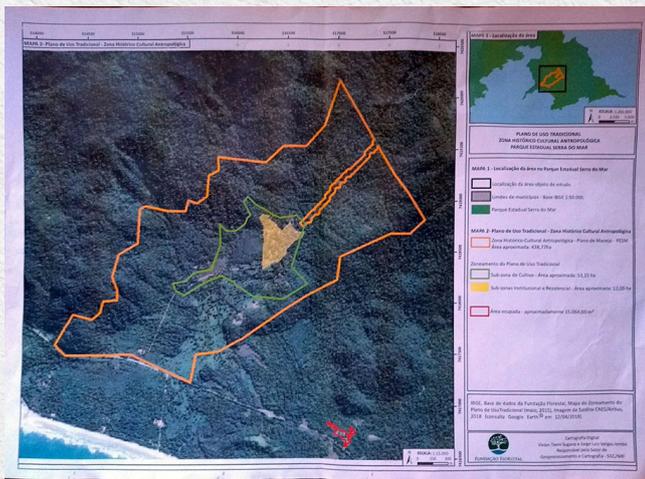


Mapa construído pelo CARTONOMIA a partir do RTC e do Memorial Descritivo do Quilombo da Fazenda – SP

Para uma primeira reunião com a comunidade apresentamos o mapa acima no intuito de demonstrar como o território foi sendo recortado com as negociações do uso, em busca da titulação das terras. Nessa primeira reunião conhecemos as demandas da comunidade e a história da luta pela terra da comunidade. Ficou acertado que o Grupo de Pesquisa participaria das próximas reuniões de negociação, buscando contribuir com um recorte mais justo do território para a comunidade.

A próxima reunião de negociação com a Fundação Florestal ocorreu ainda em março de 2018, para a qual fomos convidados a contribuir. Na reunião estavam comunitários, defensor público, advogadas do FCT/OTSS, CARTONOMIA/UFF e o procurador do Estado – agora no cargo de diretor da Fundação Florestal – se reúne com a comunidade quilombola. Nesse momento o procurador, apresenta duas novas propostas de negociações para o Quilombo, estipulando um território ainda menor que o proposto em 2010. Para isso ele utilizou o mapa abaixo, impresso em A4, o qual o trouxe dobrado no bolso.

Mapa 04 – Perímetro de RDS proposto pela Fundação Florestal em 2018



Reprodução do documento da Fundação Florestal – SP

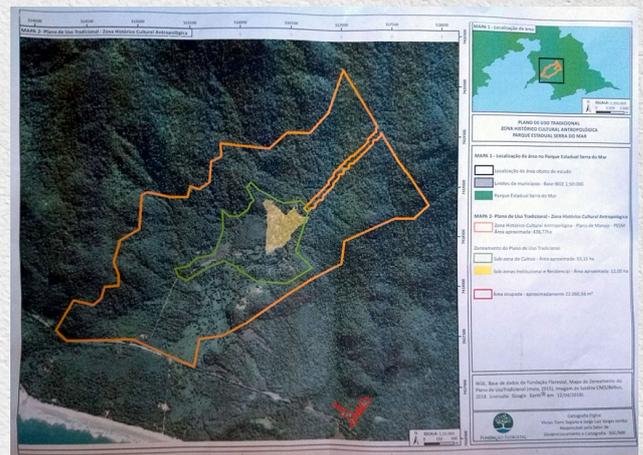
Esse primeiro mapa, como pode ser visto acima, propunha uma área de 438h de Zona Histórico-Cultural Antropológica, veja que o Mapa deixa bem demarcado que essa Zona pertenceria ao PESH. Dentro desse recorte teriam a Zona de Cultivo com 53ha, e em amarelo uma subárea de cultivo com 12ha. Em vermelho acrescentou-se uma área ocupada, que seria temporária, limitada a essa geração.

Para além disso, grande parte do território que seria concedida ao Quilombo estava em área acima dos 100 metros, que segundo o Código Florestal Brasileiro, Lei N° 12651 de 2012, no Art.4º, considera como Área de Preservação Permanente (APP), ou seja, nenhuma edificação ou exploração poderia ser feita em nenhuma parte desse território. É proposto também uma Dupla Afetação, no qual a titulação quilombola seria combinada com a manutenção do Núcleo Picinguaba do PESH e o uso das dependências do quilombo se dariam por uma composição de Conselho Paritário.

Como a comunidade já estava mobilizada após a primeira reunião com o CARTONOMIA, onde se informaram um pouco mais sobre os recortes territoriais que eles foram sofrendo em meio as negociações, essa nova proposta causou revolta entre os comunitários. Um líder lembrou que “quilombola sem roça é etnocídio”.

Foi daí que o Procurador, nessa mesma reunião, retirou do outro bolso um outro mapa, agora com alguns hectares a mais na área em vermelho no mapa.

Mapa 05 – Segundo Perímetro de RDS proposto pela Fundação Florestal em 2018



Reprodução do documento da Fundação Florestal – SP

Uma análise também que é feita em ambos os mapas, é que a área da Ponta Baixa – a área de maior interesse durante as negociações – foram descritas por metros quadrados e não por hectares, como geralmente é feita a medição dos mapas. Numa tentativa de ludibriar a comunidade quilombola, por exemplo, colocado uma medida de 15 a 20 mil metros quadrados, que seria pouco mais de 1ha, na área em vermelho. Naquele momento, o Estado de São Paulo se colocava como a entidade que reforçava todos os pontos, postos no capítulo anterior, do mais forte sob o mais fraco.

Outra problemática central é que ambas as propostas colocadas pelo Estado de São Paulo não levavam em consideração qualquer recurso técnico/antropológico, nem mesmo as questões postas no Memorial do quilombo da Fazenda, que legitimava o uso do território. As áreas do Cubatã e da Praia foram completamente ignoradas. A parte da Ponta Baixa, se limitava apenas as casas quilombolas já

existentes e algumas roças. Poços, Cachoeiras e Rios foram deixados de fora. No Sertão da Fazenda, ficaria concentrada a maior parte da comunidade quilombola, suprimida a 53ha – pouco mais de um por cento do território dado no laudo de 2007, de 3.368ha.

A supressão do território causou indignação dos quilombolas visto os anos que o processo já estava nas mãos do estado e durante todo o tempo seu território vinha sendo recortado. Pessoas foram expulsas de suas casas, remanejadas para outras áreas do quilombo e algumas até abandonaram seu meio de vida tradicional. Com a negação da proposta oferecida pela Fundação Florestal, foi decidido ainda nessa mesma reunião que o Fórum de Comunidades Tradicionais junto ao quilombo e o Grupo de Pesquisa Cartonomia, coordenariam junto com a comunidade uma experiência de Cartografia Social, na busca de construir um mapa que realmente identificasse as necessidades do quilombo e que eles, por eles mesmos, pudessem construir uma representação do uso do seu território, para assim poderem retomar as negociações.

Os mapas como instrumentos de poder

Os mapas, são representações gráficas do espaço, como coloca Harley (2009), “são um meio de imaginar, articular e estruturar o mundo dos homens” (p.2). Esse processo de construção dos mapas, por meio da Cartografia, de forma alguma está isento de juízo de valor. Como verifica Porto-Gonçalves (2012), “o discurso da modernidade não consegue ver a colonialidade que lhe é constitutiva e, assim, não vê as clivagens, a opressão e a tragédia que lhe são coetâneos” (p.6). Durante a formação das sociedades, os mapas serviram para delimitar os territórios, se caracterizando como um instrumento de poder em processos de dominação de civilizações inteiras. Esses mapas representavam, antes de mais nada, a conquista de um Império sobre outro território.

No caso brasileiro, após a chegada de Portugal ao continente americano, a sua “incorporação” e representação geográfica, o território – que já era

ocupado por comunidades tradicionais indígenas – passa desta forma então, a pertencer a coroa portuguesa. Porto-Gonçalves (2012), verifica o processo de “descobrimento” do novo continente, como o encobrimento de nossos povos. Os mapas da época foram muito importantes para a constituição do mundo que conhecemos hoje, como verifica Harley (2009) “[...] os mapas foram as armas do imperialismo” (p.5). A própria denominação do continente, se deu pelos mapas constituídos na época.

O nome América, diga-se de passagem, ficara restrito ao mapa feito, em 1507, por Martin Waldseemüller (1475-1522) quando ao atualizar o mapa Mundi de Ptolomeu observara que as referências de localização de Américo Vespúcio indicavam terras até então desconhecidas a oeste do oceano Atlântico. (PORTO GONÇALVES, 2012, p.5)

Dessa forma, é possível compreender como os mapas se tornaram um elemento de força política e ideológica na nossa sociedade.

[...] não são a realidade, nem sequer mostram mais do que uma sua fração ínfima, designadamente aquela que interessa à atividade e curiosidade humanas. Mesmo esta pequena parcela é representada com erros, omissões e imprecisões, as quais resultam do modo imperfeito como a informação é adquirida, do facto de esta se modificar ao longo do tempo, e também, das limitações inerentes aos próprios métodos de representação. Os mapas devem, assim, ser entendidos como instrumentos fabricados pelo Homem, à medida dos seus próprios desígnios, dimensão e limitações (GASPAR, 2005, Apud RODRIGUES, 2006).

As comunidades tradicionais, como as quilombolas no Brasil, possuem especificidades que estão relacionadas diretamente com o território. São relações que inclusive negam a imposição da sociedade Moderna Eurocentrista, que tem como marca a propriedade privada da terra, e que acabou suprimindo, expropriando, expulsando nossos povos originários de seus territórios.

Para Rodrigues (2006), os mapas políticos não representam, apenas, a delimitação de territórios: a

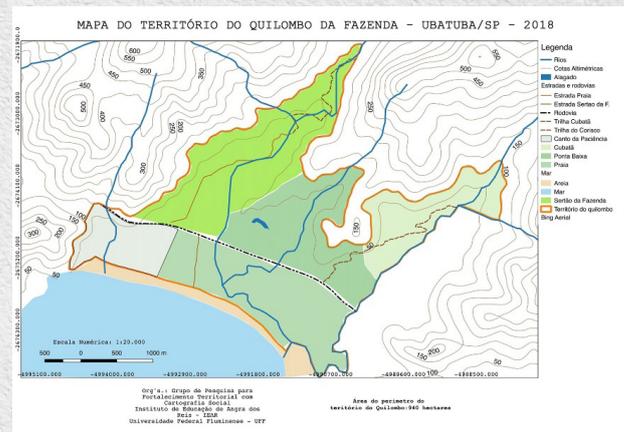
sua construção foi acompanhada por muitos outros processos. Por um lado, o mapa delimita e nomeia e, ao fazê-lo, assume também a capacidade de circunscrever, reunir, separar, excluir, expulsar, rasurar. Por outro lado, a concepção dos mapas políticos serviu o incessante desenho e redesenho das fronteiras políticas exigidas pelas contendas decorrentes das pretensões expansionistas das potências coloniais (RODRIGUES, 2006).

Mais do que isso, é preciso lembrar que o território não é uma camada plana, delimitada por linhas imaginárias a fim de dar o começo e o fim de sua área, ou seja, o mapa não é o território, mas sim uma representação do mesmo sob uma determinada perspectiva e interesse. Sendo assim, para se obter uma representação mais próxima do que é o território, principalmente quando falamos de comunidades tradicionais, é preciso pensar esse espaço a partir de suas particularidades e suas diversas diferenças, sejam culturais, regionais, religiosas. É preciso entender profundamente uso daquele espaço por quem realmente o vive e faz parte dele, e não somente toma-lo como algo superficial e estático, mas sim de densas multiplicidades. Compreender e representar o território sob essa perspectiva é uma forma de propor alternativas a um discurso que se pretende hegemônico, de que vivemos em uma era das instantaneidades superficiais. (MASSEY, 2008, p. 119)

Para Fernandes (2005), a configuração do espaço geográfico expõe diversos espaços sociais produzidos pelas relações entre as pessoas, e entre elas e a natureza. A vida quilombola e a sua ligação intrínseca com a natureza, transformam o espaço geográfico sob outras determinações, que não a ocidental moderna, as quais estão regidas pela sua forma de vida.

O território do Quilombo da Fazenda, que analiso neste trabalho, está dividido em cinco regiões, são elas: Sertão da Fazenda, Ponta Baixa, Cubatã, Praia e Canto da Paciência. As quais podem ser vistas no Mapa abaixo:

Mapa 06 – Divisão territorial do Quilombo da Fazenda



Mapa construído através do trabalho de Cartografia Social – CARTONOMIA

Cada uma dessas regiões possui sua peculiaridade, a qual está diretamente relacionada aos usos desse espaço. Que nesse caso estão atrelados às especificidades da forma de vida quilombola, que é múltipla, híbrida e combinada. Ou seja, um território tradicionalmente ocupado que combina casa com roça, roça com casa de farinha, agrofloresta com extrativismo, rio com pesca, pesca com caiçara, caiçara com mar, mar com Turismo de Base Comunitária (TBC), etc¹⁰. Esses inúmeros elementos em todas as suas complexas combinações culminam, por sua vez, na composição do próprio território quilombola, que tem como base a interação de todos esses elementos, de forma indissociável.

Essas qualidades dos espaços desafiam os sujeitos que neles vivem e pretendem compreendê-los. O espaço é multidimensional, pluriescalar ou multiescalar, em intenso processo de completibilidade, conflitualidade e interação. As relações sociais, muitas vezes, realizam leituras e ações que fragmentam o espaço. São análises parciais, unidimensionais, setoriais, lineares, uniescalar, incompletas e, portanto, limitadas, porque necessitam delimitar. Essas leituras espaciais fragmentárias promovem desigualdades e diferentes formas de exclusão. A superação dessa visão de mundo exige ponderabilidade na criação de métodos que desfragmentem o espaço e que não restrinjam as qualidades composicionais e completivas dos espaços.

(FERNANDES, 2005, p.26).

Essa forma de vida, se expressa em territorialidades que tem como base um território múltiplo e indissociável, o que nos alerta para a compreensão da importância do processo de negociação do território quilombola. Todo o arcabouço institucional, expresso em leis, que entre outros elementos, prevê respeitar, valorizar e reconhecer todos os âmbitos da forma de vida quilombola que perpassa complexidades de cultura, identidade, trabalho, produção, saberes, educação, saúde, religião, etc., deve ser utilizado como referência para qualquer planejamento do uso do território quilombola.

Os mapas da Cartografia Social enquanto possibilidade de maior participação das comunidades quilombolas no processo de demarcação de terras

A Cartografia Social tem promovido junto a comunidades marginalizadas novas formas de representações de seus próprios territórios. O mapeamento, quando participativo com a comunidade, pode ajudar a trazer coerência e contribuir em reafirmar o valor e a relevância do conhecimento tradicional ou prévio da comunidade ao infundir respeito pelos anciãos e pelas práticas tradicionais de manejo dos recursos (ACSELRAD, 2008). Neles, são inseridos tantos elementos físicos localidades, rios, lagos, casas, equipamentos sociais como hospitais, escolas, monumentos históricos, assim como elementos de expressão cultural da comunidade, suas práticas e seus saberes.

Harley (2009), coloca que a cartografia pode ser uma forma de conhecimento e uma forma de poder. A Cartografia Social se dá de forma conjunta com a metodologia da pesquisa participante/participativa/ação/militante, ela busca recuperar esses saberes, conflitos e formas de trabalho e de vida desses Povos, a partir de suas próprias elaborações cartográficas sobre suas comunidades. Estes processos cartográficos têm se dado de forma participativa e colaborativa com outras instituições, que visam dar apoio ao trabalho das comunidades, como é o caso das universidades e mais especificamente do nosso

grupo de pesquisa. O objetivo é, portanto, motivar processos de autogestão territorial:

As terras das comunidades quilombolas cumprem sua função social precípua, quando o grupo étnico, manifesto pelo poder da organização comunitária, gerencia os recursos para sua reprodução física e cultural, recusando-se a dispô-los às transações comerciais. (ALMEIDA, 2010)

Partindo desse ponto, os mapeamentos da Cartografia Social são construídos para e pela comunidade, e vão além da localização, são mapas situacionais, portanto não são únicos, e desvelam as formas perversas de expropriação de suas terras de direito. Para Acselrad (2008) a Cartografia Social vem se constituindo enquanto um campo do conhecimento que visa dar suporte às comunidades tradicionais que foram marginalizadas durante o processo de desenvolvimento, a se apropriarem dessas tecnologias própria da Cartografia, como a produção de mapas, que lhes foram negadas historicamente.

As experiências de cartografia social formam um campo em constante construção que vem, nos últimos quinze anos, promovendo a relativização do sentido oficial de se construir mapas e contribuindo para a ressemantização do termo “cartografia” atualmente em jogo. (ACSELRAD; VIÉGAS, et. al, 2013, p.16)

Esse processo de automapeamento tem conseguido instrumentalizar essas comunidades para que elas mesmas utilizem seus saberes tradicionais, o conhecimento do seu território e a sua representação espacial como um instrumento de poder, e, portanto, de resistência.

A história da luta pela terra quilombola, que se repete em todas as regiões e estados brasileiros, cada uma a seu modo, foram sendo apagadas ou invisibilizadas da história de nossos territórios, e os mapas enquanto representação espacial dessa realidade, possuem papel central nesse processo, assim como no de resistência e retomada dos seus territórios. O mapeamento social traduz esta

consciência ambiental aguçada e seus efeitos sobre a representação cartográfica que as comunidades produzem acerca de suas próprias territorialidades específicas (ALMEIDA, 2013).

Cartografia Social no Quilombo da Fazenda

O processo cartográfico do Quilombo da Fazenda foi iniciado em março de 2018, quando foi realizado um trabalho de sensibilização e aproximação da comunidade. Para isso foi utilizado uma metodologia de Linha do Tempo que teve como objetivo reconstruir a história da luta pela terra do quilombo, desde a doação das terras pelo dono da fazenda até os dias atuais. O objetivo era que todos os participantes conhecessem essa história marcada pelos conflitos territoriais do Quilombo, fazendo com que os mais novos ouvissem os mais velhos, em uma rica troca de saberes e de experiências.

Neste mesmo momento, foi feita uma apresentação de outras experiências cartográficas em comunidades tradicionais demonstrando a forma que foram instrumentalizadas e serviram como ferramenta de articulação e no atendimento de suas demandas. Como continuidade desse trabalho de campo, foram visitadas as áreas históricas do quilombo – como por exemplo, a roda d'água do antigo engenho de álcool e açúcar do século XIX, que foi adaptada e hoje compõe a casa comunitária para a produção de farinha, o encontro dos rios, o Sertão da Fazenda – onde está localizada a sede do quilombo e grande parte da moradia quilombola – e o quiosque da Praia, onde é desenvolvido o turismo de base comunitária.



Trabalho de campo realizado no dia 17 de março de 2018. Foto: Mara Edilara

A Roda D'Água foi construída no final do Séc. XVIII. Ela e o Engenho de cana feitos de ferro fundido, foram importados da Inglaterra para o Antigo Engenho de Álcool e Açúcar da Fazenda Picinguaba. Em 1985, ela foi readaptada pelo Governo do Estado de São Paulo para a produção de farinha no quilombo.

A segunda oficina coordenada pelo grupo com a comunidade, consistiu na visualização do território do quilombo em imagem de satélite – por meio do Google Earth. Ainda neste momento junto com a comunidade, foi iniciado um mapeamento prévio das áreas que seriam visitadas durante o processo cartográfico, marcando pontos de referência para a comunidade, ou seja, aqueles mais comuns ao grupo, Igreja, Telecentro, Roda D'água, etc.

Figura 01 – Roda D'Água da Casa de Farinha

Figura 02 – Visualização do território do QF em imagem de satélite



Trabalho de campo realizado no dia 17 de março de 2018. Foto: Manoel Joaquim

Após a visualização em satélite, as equipes foram divididas entre grupo de pesquisa e membros da comunidade quilombola para marcação de pontos no GPS e registro fotográfico dos locais de interesse histórico, de reprodução da vida quilombola. Igrejas, rios, cachoeiras, plantas medicinais, roças, agroflotestas, casa dos quilombolas, áreas alagadas, áreas de turismo de base comunitária e os limites dos usos do quilombo historicamente.

Os primeiros trabalhos de campos para marcações de pontos em GPS aconteceram nos dias 24 e 25 de março de 2018. Foram marcados pontos na área da Ponta Baixa, Cubatã e Sertão da Fazenda. Nesse momento, o trabalho se deu em áreas de mata fechada, mata secundária, onde antes era área de plantação da antiga fazenda e que hoje, mediante a forma de vida dessa comunidade, já está totalmente reconstituída. Foi um momento muito importante, para o conhecimento e reconhecimento do território, onde quilombolas de mais idade iam falando dos lugares para os mais novos que acompanharam o grupo, contando como eles usavam essas regiões antes da vinda do Parque. O material obtido foi levado para laboratório, para então retornar ao quilombo e realizar novas marcações de pontos para compor o mapa final dos usos.

Figura 03 – Casa derrubada pelo PESM na região do Cubatã



Trabalho de campo realizado no dia 24 de março de 2018. Foto: Jairo Brandão

Durante o Trabalho de campo, diversos relatos dos comunitários foram ouvidos, inclusive sobre lugares históricos. Casas que foram derrubadas pelo PESM, roças que foram tiradas do local e multas que foram aplicadas, com o argumento de construção e plantação em área de conservação.

O segundo trabalho de campo aconteceu no dia 05 de maio de 2018. Foram marcados pontos nas áreas da Ponta Baixa e sinalizados locais históricos e áreas de interesses para a construção de roças e casas para a comunidade quilombola.

Figura 04 – Trabalho de campo na região da Ponta Baixa



Trabalho de campo realizado no dia 05 de maio de 2018. Foto: Lorena Amorim

O terceiro campo sucedeu no dia 06 de maio de 2018, com marcações no Sertão da Fazenda e na região

da Praia. Como o Sertão da Fazenda é a região que concentra a maioria das casas quilombolas, nesse dia foram mapeadas as casas, e as roças. Na Praia foi encontrado mais equipamento do PESH do que da própria comunidade. Foi explicado que isso se deu após a chegada do Parque, pois antes a maioria das famílias viviam na região da Praia, pois mantinham uma relação muito forte com o mar e com a pesca.

Figura 05 – Casa de Pau-a-pique no Sertão da Fazenda



Trabalho de campo realizado no dia 06 de maio de 2018. Foto: Rebeca Maia

Durante o campo no Sertão da Fazenda, foram encontradas diversas casas de pau-a-pique. Algumas construídas para moradia, outras com o intuito de ser casa de farinha e algumas para o fortalecimento do TBC – como a da foto acima – e explicitar os ensinamentos de permacultura, por meio de mutirões que são realizados no quilombo.

Ainda nesse mesmo campo, e aproveitando que toda a equipe se concentrou no Sertão da Fazenda, foram realizadas entrevistas com membros da comunidade quilombola, desde os mais velhos até os mais jovens, para coletar informações sobre os saberes quilombolas e o desenvolvimento da comunidade da Fazenda. Nesse momento, foram registradas fotos e gravação de áudio e vídeo sobre o desenvolvimento da agricultura local, saberes tradicionais de pesca,

permacultura e construção de casas de pau-a-pique, assim como a história de construção e resistência do quilombo. Tudo isso na busca de um mapeamento que ultrapasse o sentido de localização, e represente a situação dessas comunidades, por isso chamamos de mapas situacionais (ALMEIDA, 2009).

Figura 06 – Entrevista com a comunidade quilombola

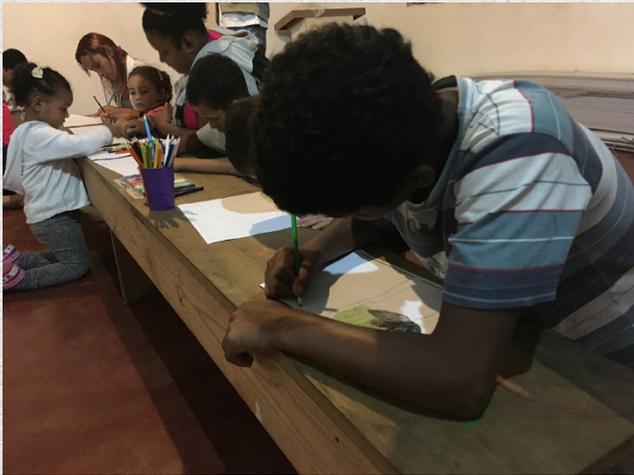


Entrevistas realizadas no dia 05 de maio de 2018. Foto: Rebeca Nascimento

A próxima etapa, consistiu na construção dos ícones para compor o mapa. Foi organizada uma oficina com as crianças da comunidade para desenhar as imagens que se aproximavam do cotidiano e da realidade quilombola que viriam a compor o mapa final dos usos como ícones da legenda. Nos mapas tradicionais são utilizados como ícones, círculos, linhas, etc. Na metodologia utilizada na cartografia social, os próprios quilombolas definem os ícones que irão melhor representa-los, facilitando a compressão da leitura e interpretação do mapa para eles mesmos. Ainda foi aproveitado os saberes das crianças em torno do espaço vivido delas, por meio de suas representações, os aproximando também da construção do mapa.

Figura 07 – Construção dos ícones para o Mapa

Geral dos Usos



Oficina de desenho realizada no dia 05 de maio de 2018. Foto: Rebeca Nascimento

Após a obtenção do material cartográfico, histórico, fotográfico e visual, a equipe do Cartonomia retornou à universidade para compilar os pontos coletados pelas comunidades em um Sistema de Informação Geográfica – SIG e analisar a melhor base cartográfica para a representação dos mapas. Os desenhos feitos a mão pelas crianças durante as oficinas de croqui foram digitalizados e transformados em vetores para serem inseridos como ícones dos mapas na versão georreferenciada.

Feito o trabalho em laboratório, a equipe volta novamente ao quilombo com o primeiro esboço do mapa georreferenciado em SIG para apresentar à comunidade, explicar todo o procedimento que foi realizado na universidade pelo grupo de pesquisa e a partir disso escolher os ícones, assim como as cores, pelos sujeitos que se autocartografam. Durante a reunião, participaram comunitários e representantes do Fórum de Comunidades Tradicionais.

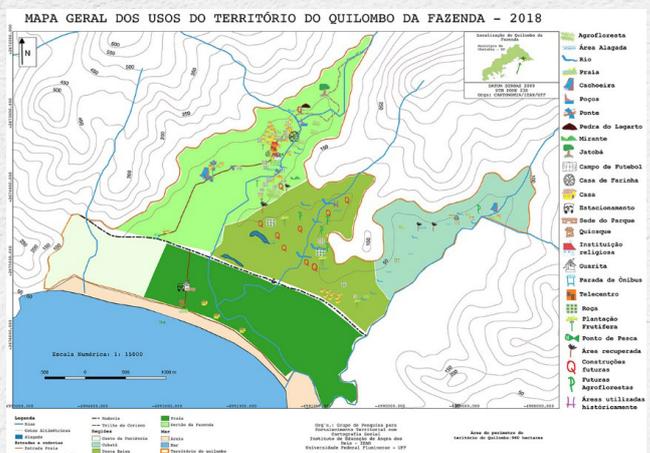
Figura 08 – Apresentação do Mapa Geral dos Usos do Quilombo da Fazenda



Reunião realizada no dia 05 de maio de 2018. Foto: Jairo Brandão

O trabalho de Cartografia Social produziu, para além do mapa, um relatório para caracterizar e situar os diferentes usos do Quilombo da Fazenda, fundamentando os ícones que foram desenhados e desenvolvidos pelos quilombolas e adicionados com referências geográficas no Mapa Geral dos usos do Território do Quilombo da Fazenda.

Mapa 07 – Mapa construído com Cartografia Social no Quilombo da Fazenda

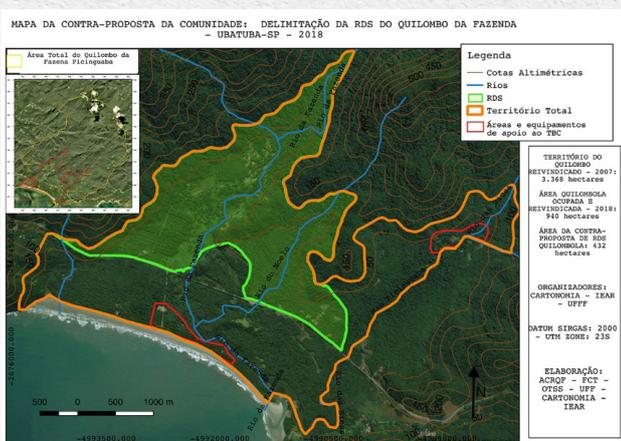


Mapa construído através do trabalho de Cartografia Social – CARTONOMIA

Para a caracterização dos ícones, foram utilizados os relatos coletados nas entrevistas utilizando da metodologia da história oral com os quilombolas sobre os usos do território historicamente e o desenvolvimento da comunidade da Fazenda através dos anos. Nesta análise, foi verificada que a vida e os usos do território são indissociáveis, ao se tratar de terras quilombolas no Brasil.

A criação do mapa geral dos usos possibilitou que a própria comunidade apresentasse uma representação do seu território para o Estado de São Paulo, para que o quilombo também tivesse voz nesse processo. Nesse momento, juntamente ao Quilombo da Fazenda, o grupo de pesquisa construiu uma proposta de delimitação do quilombo, apresentando as demandas do quilombo e as áreas que a comunidade quilombola concordou em abrir mão, na negociação com o estado.

Mapa 08 – Perímetro de RDS proposto pela ACRQF para o ITESP em 2018



Mapa construído através do trabalho de Cartografia Social – CARTONOMIA

É de conhecimento que o recorte desse mapa vem a ser uma grande perda para o Quilombo, à medida que a comunidade precisa abrir mão de parte do seu território, utilizado há séculos tradicionalmente, conservando e prezando pelas diversas vidas dentro daquele território. Em contrapartida, se torna uma vitória para a comunidade que agora possui as técnicas, no qual ela mesma pode se autcartografar,

delimitar os seus territórios, enfrentar as posições colocadas pelo estado de São Paulo e aceitar ou não, à medida que as suas demandas também sejam garantidas. Nesse momento, o processo histórico colonial, do mais forte, sobre o mais fraco, se inverte. A comunidade do Quilombo da Fazenda se apropria da tecnologia que a eles foi negada, utiliza dos métodos cartográficos que foi utilizado durante todo o período histórico contra eles, para construir seu próprio mapa e reivindicar com os mesmos instrumentos do estado de São Paulo.

Situação Atual do processo de titulação no Quilombo da Fazenda

Após anos a espera pela regularização das terras, em 2018 o Ministério Público se manifestou sobre a Ação Civil Pública do Quilombo da Fazenda, indicando que a competência do processo não deveria ficar a cargo da justiça estadual, e a ação deveria tramitar na justiça federal. Os mapas constituídos serviram para fundamentar este processo. Após o encaminhamento, o juiz federal substituto, que ficou responsável pela ação – em uma manifestação bastante atípica – julgou que o processo se tratava de um conflito de competência entre a Federação e o Estado, encaminhando o processo para o Supremo Tribunal Federal (STF). O Ministério Público recorreu sobre a decisão, e continua em processo para manter a Ação Civil Pública do Quilombo da Fazenda no âmbito da justiça Federal.

Considerações finais

Após a análise de todos os dados, documentos e trabalhos de campo realizados no decorrer do processo de Cartografia Social do Quilombo da Fazenda, compreendemos que as estruturas burocráticas das instituições do Estado Brasileiro que envolvem a política de regularização fundiária no Brasil, além de atrasar o andamento do processo de demarcação, contribui com recortes territoriais que impedem a própria reprodução do modo de vida quilombola.

Mesmo após 30 anos da promulgação da Constituição Federal Brasileira, verificamos mesmo que a partir dessa pequena e rápida análise a qual nos propomos, o quanto os direitos no Brasil são limitadamente garantidos, principalmente quando se trata da parte da população menos favorecidas, as minorias. Como exemplo disso, vimos que o ITESP que se trata de uma instituição, que tem como principal objetivo garantir o acesso à terra sempre que a lei assim designe, apresenta um trabalho falho e ineficaz no que tange ao atendimento dos direitos das comunidades remanescentes de quilombo, devido atender primeiramente a interesses de outras instituições do próprio Estado, como a Fundação Florestal e o PESM, acabam atuando em escalas diferentes de poder.

O recorte feito neste trabalho, expondo dados da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), também reforça a ação ineficaz e desigual nesses processos. Das 61 comunidades apontadas como quilombolas no Estado de São Paulo, apenas seis receberam sua titulação efetiva pela Fundação ITESP. O INCRA, instituição a nível nacional, responsável pela titulação das terras, apenas fez uma titulação – que já havia sido feita pelo ITESP. Comunidades com processos abertos há quase 15 anos ainda aguardam o início dos trabalhos de reconhecimento.

Destacamos no caso do processo de demarcação de terras do Quilombo da Fazenda Picinguaba, o recorte territorial que a mesma vem sofrendo por influência de instituições do Estado e de suas Unidades de Conservação. Desde 2009 após apresentado o laudo antropológico do ITESP, o qual reconhecia 827ha dos 3.365ha de toda a Fazenda herdada pelos ex-escravizados, a Fundação Florestal, representando o PESM, vem apresentando resistência quanto a distribuição e uso dessas terras pela comunidade quilombola, o que tem atrasado o andamento do processo. A cada reunião de negociação com a o Quilombo a Fundação Florestal trazia mapas com recortes do território quilombola tão pequenos que apenas incluía as casas já construída no Sertão da Fazenda e poucas na Ponta Baixa, que negava a essas famílias práticas da reprodução e produção social, como a orça, a agrofloresta, a pesca, etc.

O trabalho da Cartografia Social neste território vem possibilitando, portanto, um apoio às comunidades, que busca a defesa desse território a partir de seus próprios saberes, da sua forma de ver o mundo, de suas necessidades e de suas demandas, produzindo mapas e relatórios, que garantem a participação da comunidade em todo o processo cartográfico, desvelando as perversidades que podem estar postas no mapas apresentados pelas instituições do Estado e dos seus interesses que recortam seus territórios, podendo assim se tornar um apoio imprescindível em processos de demarcação de terras mais justos para as comunidades.

Desta forma, acreditamos que a instrumentalização de comunidade do uso da Cartografia Social nos processos de demarcação de terras pode garantir as comunidades uma maior autonomia no processo de delimitação dos seus territórios com menores perdas para as comunidades. Além disso o mapeamento participativo, colaborativo e situacional provocado pela Cartografia Social se torna uma importante ferramenta de defesa territorial para as comunidades, como já vem afirmando uma série de autores que vem construindo esse campo do conhecimento, como Acselrad (2008), Almeida (2013), entre outros.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. Cartografias sociais e território. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

_____, Henri et al. Cartografias sociais e território - um diálogo latino-americano. In: ACSELRAD, Henri (organizador). Cartografia Social, Terra e Território. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2013.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nova Cartografia Social da Amazônia. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; JUNIOR, Emmanuel de Almeida Farias. (Org.) Povos e comunidades tradicionais: nova cartografia social. Manaus, 2013 p. 28 – 34

_____, Alfredo Wagner Berno de. Os Quilombos e as novas etnias in CATARINO, Eliane. Quilombos Identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro, 2002. p. 22 – 83.

_____, Alfredo Wagner Berno de et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010

BRITO, Débora. Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas. Agência Brasil, 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>>. Acesso em: 20 set. 2019.

CARTONOMIA. Relatório de Caracterização dos Usos do Território do Quilombo da Fazenda Picinguaba - Ubatuba - SP. 2018, no prelo.

DEL RIO, GAMA, et al. Direitos Sociais, Políticas Públicas e Poder judiciário: desafios e obstáculos. In: DEL RIO, Andrés; MARTON, Silmara Lúcia (organizadores). Os desafios das Políticas Públicas no Brasil: um olhar interdisciplinar. Curitiba: Editora CRV. Cap. 7. p. 99-114, 2016.

Diversidade do campesinato: expressões e categorias, v.2: estratégias de reprodução social/ Emília Pietrafesa de Godoi, Marilda Aparecida de Menezes, Rosa Acevedo Marin (orgs.) – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. In OSAL: Observatório Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO “JOSÉ GOMES DA SILVA”. Memorial Descritivo - Quilombo da Fazenda Picinguaba, 2010.

GOLVEIA, Matheus. Cartografia Social e Geografia A Serviço de Outros Mundos: um estudo sobre os povos e comunidades tradicionais da Baía da Ilha Grande. 2018. 80f. Tese de Conclusão de Curso - Universidade Federal Fluminense, Angra dos reis, 2018.

HARLEY, Brian. Mapas, saber e poder. Confins, 2009. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index5724.html>>. Acesso em: 20 set. 2019.

MASSEY, D. Pelo Espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2008.

OLIVEIRA, Mara E B de. Cartografia social. In: MONTEIRO, Licio Caetano do Rego; NOBRE, Domingos Barros. OLIVEIRA, Mara Edilara Batista de (Orgs.). Caderno Pedagógico para Projetos de educação escolar diferenciada e Intercultural: a produção do Guia Turístico Local nas Escolas Municipais Martin de Sá, na Praia do Sono e Cajuíba, no Pouso da Cajuíba. Parceria: UFF, Projeto Ojumoran, OTSS, FCT, e PME-Paraty, 2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter Porto. A reinvenção dos territórios na América Latina/Abya Yala. Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo. In: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, Mayo, 2012.

RODRIGUES, Fátima da Cruz. Mapas: (Re) Cortes Coloniais. In: O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutorado do CES/ FEUC/ FLUC, No 1, 2006.



DIVULGAÇÃO DE COLETÂNEA

Com intuito de divulgar o lançamento da coletânea de livros intitulados “Controle Social de territórios: Teoria e Prática” (Volumes de 1 à 4), as edições 5 e 6 da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT), vem exibir as apresentações de todas as edições o prefácios (do 2º volume) e o posfácios (do 1º volume), sendo especificamente divididos os volumes 1 e 2 na 5ª edição da Revista (Janeiro – Junho, 2019) e os volumes 3 e 4 na 6ª edição – ESTA EDIÇÃO - desta Revista (Julho – dezembro, 2019).

As quatro obras foram financiadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Ministério da Educação do Brasil (MEC), atendendo as diretrizes estabelecidas pelo projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento, em atenção ao Edital 55/2013 CAPES/Pró-Integração/MI, que teve como objetivo estimular e apoiar a realização de projetos conjuntos de pesquisa entre pesquisadores vinculados a diferentes instituições de ensino superior - IES, possibilitando o desenvolvimento de projetos de pesquisa científica e tecnológica, contemplando a formação de recursos humanos (RH) em nível

de pós-graduação stricto sensu acadêmico, que incluía entre as atividades o lançamento de obras acadêmicas, vinculadas ao segmento de gestão e controle social.

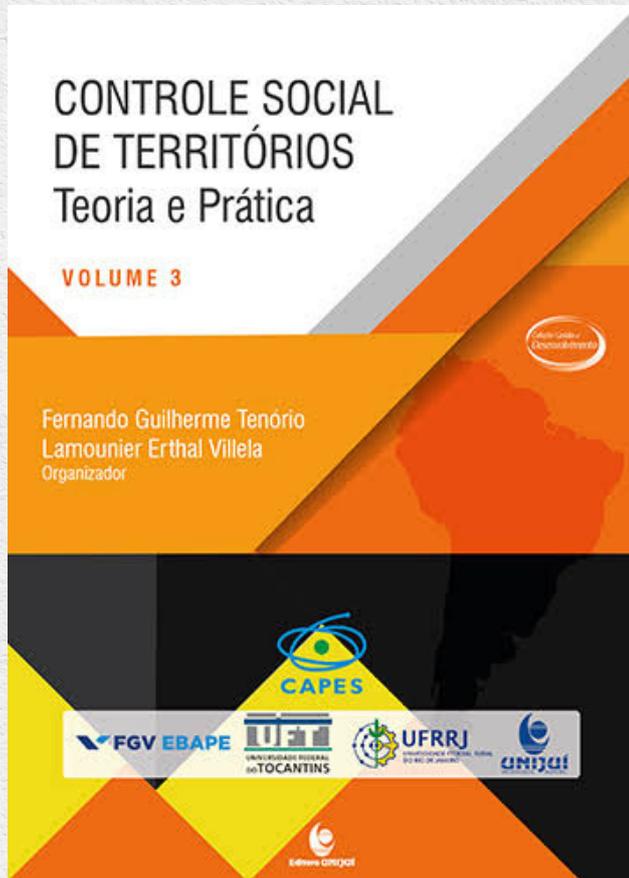
Estas obras foram promovidas em parceria entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade federal do Tocantins (UFT) e instituições colaboradoras, como por exemplo a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina, Simon Bolívar (Equador), entre outras.

O volume número 1 foi publicada pela Editora Universitária da Universidade Federal de Tocantins (EdUFT) e as demais edições (2 à 4), pela Editora Unijuí da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), tais praticas visam a cooperação das instituições de ensino e contribuem para a difusão dos estudos científicos e tecnológicos no Brasil.

Controle Social de Territórios:

Teoria e Prática

Volume 3



Lamounier Erthal Villela, Fernando Guilherme Tenório. (Orgs.)

Ed. Unijui, 2018. v.3

ISBN 978-85-419-0260-1 (impresso)

ISBN 987-85-419-0262-5 (digital)

Apresentação

Como já foi observado nos dois volumes que antecedem a este de número 3, o presente livro que ora apresentamos também faz parte de 4 outros que compõem os resultados do projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento em atenção ao Edital Capes 55/2013 – Pro-Integração cujo período de execução compreendeu os anos de 2014 a 2018.

O tema central desse projeto e que aqui será ilustrado por meios conceituais e práticos, considera que o controle social e o “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade,

por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados a disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo”.¹ O conteúdo deste terceiro livro, portanto, procura dar continuidade aos dois anteriores.

O diferencial deste volume em relação aos demais diz respeito a que seu conteúdo e a reprodução, por meio de seleção, de dez artigos publicados pela revista do projeto – Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT) no site <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt>>. Desde quando o projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento foi apresentado e selecionado pela Capes, um dos seus objetivos seria a criação de um periódico eletrônico com o objetivo não só de divulgar artigos externos que vinham ao encontro do objeto de estudo do projeto, o controle social do desenvolvimento, mas, também, ser o espaço de divulgação dos resultados oriundos do mesmo projeto. Mesmo correndo o risco de o periódico ser reconhecido como reprodutor endógeno, valeu a pena correr este risco, uma vez que a limitação no tempo do projeto impediria que os artigos e/ou análises dele resultantes fossem divulgados em outros periódicos.

A semelhança dos dois volumes anteriores, da mesma forma dividimos o livro em duas partes: a primeira, composta de quatro capítulos, será dedicada a compreensão teórica de conceitos que possam ilustrar o controle social de territórios; a segunda parte estará voltada para expor experiências não só oriundas do projeto, mas também de outras instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras. Adotando o mesmo critério adotado nos volumes anteriores, os nomes dos autores serão identificados em cada um dos capítulos.

Outro aspecto importante foi a possibilidade de reunir artigos de diferentes territórios do Brasil e da América Latina, ampliando, assim, tanto aspectos teóricos como as diferentes práticas. Seguem aspectos sintéticos dos capítulos elaborados a partir dos resumos enviados pelos autores.

PARTE 1

Aspectos teóricos, estruturais e institucionais do controle social nos espaços e territórios locais.

Capítulo 1: Interfaces conceituais entre patriotismo constitucional e gestão social: um estudo de caso

O capítulo propõe analisar o conceito de patriotismo constitucional e sua relação com a gestão social. Foi realizado um estudo de caso nas províncias de Imbabura e Pichincha, no Equador, tendo sido efetuadas entrevistas abertas em profundidade com líderes comunitários e representantes do governo. A avaliação da relação entre patriotismo constitucional e gestão social deu-se pela análise da coerência entre as postulações da Constituição equatoriana de 2008 voltadas a institucionalização da participação cidadã e os discursos dos entrevistados.

Capítulo 2: Apuntes de la participación para el desarrollo local en el contexto rural

O capítulo mostra como algumas concepções tradicionais do conceito de desenvolvimento fundamentado nas métricas econômicas vem sendo substituídas por novas concepções em que o homem passa a ser o agente central do “progresso”. Nesse sentido observa-se que o uso das capacidades humanas, o respeito pela diversidade, o cuidado do meio ambiente são algumas das referências fundamentais nas propostas para o desenvolvimento endógeno. Os novos usos do espaço rural em termos deste desenvolvimento envolvem uma crescente participação e o controle social nos processos decisórios.

Capítulo 3: Institucionalización del Principio de Colaboración de Poderes en las Políticas Públicas: problema y posibilidad en el Perú

O capítulo demonstra como o princípio da separação de poderes do Estado não pode ser sustentado sem a existência do “princípio da colaboração”. O autor ressalta a urgência em institucionalizar nos Estados – que ainda possuem rigidez estrutural com compartimentos estanques e funções sobrepostas – mecanismos de articulação vertical e horizontal na formulação, execução e controle de políticas públicas, assim promovendo um Estado articulado, flexível e inclusivo, típico de uma sociedade aberta, horizontal e participativa. Nesse esforço democrático, o autor

apresenta quatro experiências de colaboração de poderes no Peru.

Capítulo 4: Los agricultores familiares y la prensa tecno-agraria: imaginarios tecnológicos en diálogo (in)tenso

O autor coloca em evidência a contradição existente entre o real e o apresentado pelos meios de comunicação. Duas perguntas centrais são apresentadas: Que ideias apresentam as notícias da imprensa agrária sobre questões agroecológicas? Quais são as interpretações dos agricultores familiares sobre estas mensagens? A mídia apresenta uma agricultura intensiva em tecnologias com novas formas de produção que se adequam somente a grande produção agrícola. As pesquisas, no entanto, indicam que os agricultores locais, que produzem em menores escalas, demandam tecnologias apropriadas às suas condições produtivas, sociais e culturais, existindo um forte hiato entre o que é divulgado pelas mídias e o que necessitam os atores locais.

PARTE 2

Políticas públicas aplicadas, práticas e experiências em controle social e desenvolvimento territorial

Capítulo 5: Participación, control social, transparencia y asociatividad en una acción de gobierno en Chile: el caso del FIC apícola

O capítulo analisa como se dão as relações entre os atores envolvidos no Projeto de Inovação e Competitividade – FIC – coordenado pela Universidad de Los Lagos, aplicado à apicultura em sua região no Chile. Antes de o projeto entrar em execução já existiam duas cooperativas, uma associação e um comitê de produtores de mel em Los Lagos, no entanto estes não desenvolviam atividades conjuntas, nem estavam organizados em rede produtiva.

Logo, o projeto do governo executado pela Universidade e pelos poderes públicos locais trouxe uma nova dinâmica produtiva para os produtores

que conjuntamente ampliaram suas capacidades produtivas e inovaram na produção de mel. Uma pesquisa foi feita com os beneficiários de tal projeto para conhecer a sua percepção e opinião a respeito da ação do governo no projeto.

Os resultados indicam que os beneficiários/atores da sociedade civil pesquisados sentem-se distantes das políticas públicas em relação às temáticas de associatividades, que é considerada como uma temática própria, e participam do comitê diretivo do projeto.

Capítulo 6: Desenvolvimento Territorial Rural em Perspectiva Comparada: Brasil e Argentina

O capítulo apresenta o enfoque de políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural adotado em países latino-americanos com a finalidade de oferecerem soluções inovadoras às políticas setoriais e aos desafios da sociedade e da economia, tais como pobreza e desigualdade regional, articulações rural-urbano, ampliação de espaços participativos, identidade e coesão social.

Tais políticas buscam garantir o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território. Dentro deste referencial o artigo buscou comparar políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, a saber: Programa Territórios da Cidadania, do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, do Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária do Ministério da Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente. O método da pesquisa consistiu no estudo de caso comparado entre territórios rurais abrangidos pelos respectivos

programas: Território da Cidadania Noroeste Fluminense, no Brasil, e o Território Oeste Pampiano, na Argentina. Os resultados apontam que no caso brasileiro, a finalidade da política de desenvolvimento territorial rural estava inserida a época na agenda do governo federal em reduzir a pobreza e direcionar ações para áreas do interior do país mais deficitárias. Já no caso argentino, ocorreu o alinhamento entre o enfoque territorial e a promoção da extensão rural, inovação tecnológica e organizacional.

Capítulo 7: Controle Social Local Diante das Transformações e os Impactos Territoriais dos Megaempreendimentos de Itaguaí (RJ)

Este capítulo apresenta as principais transformações no território do município de Itaguaí (RJ), tomando como foco de análise a região da Ilha da Madeira e os megaempreendimentos fixados na localidade, entre os quais: o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, a nova base naval da Marinha do Brasil, o Porto de Itaguaí, o Porto Sudeste, a planta logística da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Usina Siderúrgica Minas Gerais (Usiminas). Os megaempreendimentos do município impulsionam uma série de transformações econômicas, sociais, políticas e ambientais, acarretando expansão industrial, urbana e demográfica. Em meio a este cenário, no entanto, nota-se a fragilidade das instituições do município de Itaguaí no sentido de promover o controle social das políticas de desenvolvimento do território local. Foram associatividades, que é considerada como uma temática própria, e participam do comitê diretivo do projeto.

Capítulo 6: Desenvolvimento Territorial Rural em Perspectiva Comparada: Brasil e Argentina

O capítulo apresenta o enfoque de políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural adotado em países latino-americanos com a finalidade de oferecerem soluções inovadoras às políticas setoriais e aos desafios da sociedade e da economia, tais como pobreza e desigualdade regional, articulações rural-urbano, ampliação de espaços participativos, identidade e coesão social.

Tais políticas buscam garantir o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do Território. Dentro deste referencial o artigo buscou comparar políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, a saber: Programa Territórios da Cidadania, do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, do Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária do Ministerio da Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente. O método da pesquisa consistiu no estudo de caso comparado entre territórios rurais abrangidos pelos respectivos programas: Território da Cidadania Noroeste Fluminense, no Brasil, e o Território Oeste Pampiano,

na Argentina. Os resultados apontam que no caso brasileiro, a finalidade da política de desenvolvimento territorial rural estava inserida a época na agenda do governo federal em reduzir a pobreza e direcionar ações para áreas do interior do país mais deficitárias. Já no caso argentino, ocorreu o alinhamento entre o enfoque territorial e a promoção da extensão rural, inovação tecnológica e organizacional.

Capítulo 7: Controle Social Local Diante das Transformações e os Impactos Territoriais dos Megaempreendimentos de Itaguaí (RJ)

Este capítulo apresenta as principais transformações no Território do município de Itaguaí (RJ), tomando como foco de análise a região da Ilha da Madeira e os megaempreendimentos fixados na localidade, entre os quais: o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, a nova base naval da Marinha do Brasil, o Porto de Itaguaí, o Porto Sudeste, a planta logística da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Usina Siderúrgica Minas Gerais (Usiminas).

Os megaempreendimentos do município impulsionam uma série de transformações econômicas, sociais, políticas e ambientais, acarretando expansão industrial, urbana e demográfica. Em meio a este cenário, no entanto, nota-se a fragilidade das instituições do município de Itaguaí no sentido de promover o controle social das políticas de desenvolvimento do Território local. Foram entrevistados 25 conselhos comunitários de Itaguaí e um panorama geral das instâncias de controle social foi apresentado. Identificou-se a partir da fala dos conselheiros comunitários de Itaguaí que as institucionalidades locais tornaram-se frágeis diante das abruptas transformações territoriais trazidas pelos megaempreendimentos. E as vias de controle social e de publicitação dos atos públicos, como o site da prefeitura e o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (PDDSMI) caracterizam-se como pouco dialógicos e transparentes, enquanto a sociedade civil se organiza em novas institucionalidades deliberativas – conselhos comunitários – a fim de garantir seu espaço no processo de formulação, instituição e avaliação das políticas territoriais do município.

Capítulo 8: Potencialidades socioeconômicas de desenvolvimento endógeno das Serras do Matoso e do Piloto – Rio de Janeiro

O capítulo busca compreender realidades específicas no Território brasileiro na medida em que particularidades locais sofrem contínua pressão econômica, social, cultural, política, tecnológica, etc. O texto descreve como a região rural da Serra do Matoso/Serra do Piloto, Itaguaí – Mangaratiba, Baía da Ilha Grande (BIG), Rio de Janeiro – Brasil, vem buscando promover a valorização dos aspectos endógenos como uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico local. Tal processo vem sendo construído por práticas dialógicas, em que é necessário produzir um entendimento mútuo do discurso dos atores locais. A identificação de potencialidades para o desenvolvimento endógeno e socioeconômico local, a partir de uma predisposição geográfica territorial pode contribuir na construção de alternativas diante dos cenários globalizantes, fornecendo para os atores locais mecanismos de sobrevivência e desenvolvimento conjunto de forma coesa e mais horizontalizada.

Capítulo 9: Complexidade, realismo crítico e participação social no processo de planejamento municipal: a elaboração dos Planos Plurianuais 2014-2017

O capítulo tem por objetivo analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo na região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. Pretende-se detectar nos Planos Plurianuais dos municípios os reflexos do Plano de Desenvolvimento Regional elaborado pelo Coerde Noroeste Colonial. Para tal, utilizou-se as categorias e critérios de análise de cidadania deliberativa com o objetivo de verificar como se dá o processo de elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs – e se realmente as administrações municipais levam em consideração o Plano de Desenvolvimento Regional – PDR – do Corede-Norc. Foi observado que existem falhas na comunicação entre as prefeituras e o Corede; a maioria das prefeituras não conhece ou não procura conhecer o PDR e com isso não busca a contribuição do Corede na elaboração do PPA.

Capítulo 10: Plano Diretor Participativo de Bambuí-MG: uma análise de sua elaboração sob a ótica da cidadania deliberativa

O capítulo apresenta a participação social no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG. Para tal foram feitas análises a partir das categorias da cidadania deliberativa e seus critérios de análise. Os resultados obtidos indicam que houve nível moderado de participação e mostra o nível de atendimento de cada um dos critérios da cidadania deliberativa, com a indicação de possíveis causas, o que contribui para o debate

visando a realização de Planos Diretores Participativos e suas revisões com a efetiva participação da sociedade, do mercado e do governo, buscando o atendimento amplo dos critérios.

Boa leitura.

Fernando G. Tenório
Coordenador Geral
Professor Titular da Ebape/FGV

Controle Social de Territórios:

Teoria e Prática

Volume 4



Airton Cardoso Cançado; Fernando Guilherme Tenório. (Orgs.)

Ed. Unijuí, 2018. v. 4

ISBN 978-85-419-0261-8 (impresso)

ISBN 978-85-419-0263-2 (digital)

Apresentação

Os volumes que antecedem a este de número quatro, assim como este, fazem parte dos resultados em atendimento ao projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento, em atenção ao Edital Capes nº 55/2013 – Pró-Integração –, cujo período de execução compreendeu os anos de 2013 a 2018. O tema central desse projeto foi o controle social, aqui entendido como o “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por

meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo”.

Dado que este será o volume que conclui o projeto, procuramos aqui apresentar alguns capítulos que, de uma certa forma, buscam referenciar como o projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento foi executado do ponto de vista conceitual e metodológico. Como já observado na Apresentação do primeiro volume, este projeto procurou dar continuidade a outro, denominado Pró-Administração – Gestão social: ensino, pesquisa e prática, que respondeu ao Edital Capes 09/2008 entre os anos de 2010 e 2014. Enquanto o Pró-Administração – Gestão social, ensino, pesquisa e prática tinha como objetivo central estudar conceitos e experiências em gestão social, neste projeto sequencial procuramos discutir o controle social do desenvolvimento territorial. Dessa forma, este quarto volume será descrito por meio dos seguintes capítulos:

- **Capítulo 1 – Gestão e Controle Social: uma relação entre sociedade e Estado**
- **Capítulo 2 – Aspectos Metodológicos do Projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional” (Edital nº 55/2013 Pró-Integração/Capes/MI)**
- **Capítulo 3 – A Rede de Pesquisadores em Gestão Social e Cidadania: o controle social do desenvolvimento regional**
- **Capítulo 4 – O desenvolvimento da extensão e o atendimento à sociedade**
- **Capítulo 5 – Desafios na construção de um periódico científico no Brasil: o caso da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial – CSDT**
- **Capítulo 6 – Gestão e Controle Social: perspectiva comparada**
- **Capítulo 7 – Gestão Social e Bem Viver**

Vale a pena recordar, como elemento conclusivo, uma das características primordiais deste último projeto: o método de trabalho sob a forma de rede. Por que voltamos a salientar esta característica? Porque uma pesquisa dessa natureza não é possível ser realizada e operacionalizada apenas por uma instituição. Justamente para atender ao Edital Capes nº 55/2013, três instituições de Ensino Superior, a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em aliança com outras duas Universidades – Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal de Tocantins (UFT) –, deram início ao processo de efetivação do projeto. Como, no entanto, a intenção era fazer um estudo comparativo entre Argentina, Brasil, Chile e Equador, foi necessário associar-nos com outras universidades: Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina Simon Bolívar (Equador).

Apesar disso, percebemos a necessidade de estudar um caso brasileiro que bem-tipificasse a participação cidadã no processo de desenvolvimento regional. Assim, escolhemos as experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, contamos com a associação da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) que, por meio dos recursos financeiros cedidos pelo fundo de pesquisa da FGV (Projetos de Pesquisa Aplicada – PPA), facilitou a realização das pesquisas de campo, fato que também contribuiu para que os mestrandos da Unijuí pudessem incorporar as suas respectivas dissertações. O segundo volume dessa série de quatro ilustra os resultados dessa parceria entre as instituições universitárias diretamente envolvidas no projeto (Ebape/FGV, UFRRJ e UFT) com a Unijuí, que, historicamente, vem estudando as experiências dos Coredes.

Boa leitura.

Fernando G. Tenório
Coordenador Geral
Professor Titular da Ebape/FGV

POLÍTICA EDITORIAL

A Revista **Controle Social e Desenvolvimento Territorial** tem foco somente na publicação de textos inéditos. Os textos submetidos, portanto, não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos.

Devido ao contexto multicultural latino americano que embasa a constituição da revista, são aceitos textos em português, inglês e espanhol. Todos os artigos, ensaios e casos de ensino deverão apresentar resumo e palavras-chaves nos três idiomas. A redação de todos os textos deve seguir as normas ABNT (NBR 6022).

O processo de avaliação é por double blind review. Isto quer dizer que os textos serão avaliados por dois pareceristas, sem que haja identificação dos autores para os mesmos. Em seguida à avaliação, os pareceristas recomendam o que deve ser feito em relação ao texto submetido: (a) rejeição; (b) publicação sem revisão; (c) publicação somente após revisões no conteúdo; (d) publicação após pequenas revisões na linguagem, formatação ou normas ABNT.

Após a recomendação dos pareceristas, os textos são encaminhados para a revisão pela Corpo Técnico da revista, no caso (b) ou para as correções pelos autores, nos casos (c) e (d).

1. Formato:

Formato do papel: A4;

Formato do arquivo: doc ou docx.

Margens: 3 cm (superior e esquerda); 2 cm (inferior e direita).

Fonte: Times New Roman, tamanho 12.

Espaçamento entre linhas: 1,5.

Paginação: o texto deve vir inteiramente sem paginação.

2. Limitações no número de páginas:

Artigo: Entre 15 e 30 páginas

Ensaio: Entre 15 e 30 páginas

Resenha: Entre 3 e 5 páginas

Caso de ensino: No máximo 15 páginas

Em todos os tipos de textos aceitos para submissão pela revista, o título, corpo do texto, referências, apêndices, anexos e notas explicativas deverão estar incluídos em sua totalidade no total de páginas a ser submetido. Os resumos e palavras-chaves (nos 3 idiomas) devem ser incluídos dentro do total de páginas somente nos casos dos artigos, ensaios e casos de ensino.

POLÍTICA EDITORIAL

A Revista **Controle Social e Desenvolvimento Territorial** tem foco somente na publicação de textos inéditos. Os textos submetidos, portanto, não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos.

Devido ao contexto multicultural latino americano que embasa a constituição da revista, são aceitos textos em português, inglês e espanhol. Todos os artigos, ensaios e casos de ensino deverão apresentar resumo e palavras-chaves nos três idiomas. A redação de todos os textos deve seguir as normas ABNT (NBR 6022).

O processo de avaliação é por double blind review. Isto quer dizer que os textos serão avaliados por dois pareceristas, sem que haja identificação dos autores para os mesmos. Em seguida à avaliação, os pareceristas recomendam o que deve ser feito em relação ao texto submetido: (a) rejeição; (b) publicação sem revisão; (c) publicação somente após revisões no conteúdo; (d) publicação após pequenas revisões na linguagem, formatação ou normas ABNT.

Após a recomendação dos pareceristas, os textos são encaminhados para a revisão pela Corpo Técnico da revista, no caso (b) ou para as correções pelos autores, nos casos (c) e (d).

1. Formato:

Formato do papel: A4;

Formato do arquivo: doc ou docx.

Margens: 3 cm (superior e esquerda); 2 cm (inferior e direita).

Fonte: Times New Roman, tamanho 12.

Espaçamento entre linhas: 1,5.

Paginação: o texto deve vir inteiramente sem paginação.

2. Limitações no número de páginas:

Artigo: Entre 15 e 30 páginas

Ensaio: Entre 15 e 30 páginas

Resenha: Entre 3 e 5 páginas

Caso de ensino: No máximo 15 páginas

Em todos os tipos de textos aceitos para submissão pela revista, o título, corpo do texto, referências, apêndices, anexos e notas explicativas deverão estar

incluídos em sua totalidade no total de páginas a ser submetido. Os resumos e palavras-chaves (nos 3 idiomas) devem ser incluídos dentro do total de páginas somente nos casos dos artigos, ensaios e casos de ensino.

POLÍTICA EDITORIAL

3. Anonimato dos autores:

As informações sobre os autores não poderão constar nem no texto, tampouco nas propriedades do arquivo. É necessário atentar para a auto-citação excessiva, o que pode levar à identificação dos autores.

4. Conteúdo do arquivo a ser submetido:

O texto deve ser submetido em sua totalidade em apenas um arquivo.

O arquivo deve conter o título, resumos e palavras-chaves nos três idiomas (no caso dos artigos, ensaios e casos de ensino), sem identificação de autoria. Os resumos devem conter no máximo 250 caracteres incluídos os espaços em branco, seguindo a norma ABNT para apresentação de resumos (NBR 6028).

Em seguida, deve ser apresentado o corpo do texto, contendo introdução, desenvolvimento, considerações finais e referências. As citações ao longo do texto devem seguir as normas ABNT de citação (NBR 10520).

Opcionalmente podem ser incluídos notas explicativas, agradecimentos, referências, apêndices e anexos. As referências devem seguir as normas ABNT de referenciamento (NBR 6023). Os outros elementos citados devem seguir as normas ABNT para apresentação de artigos (NBR 6022).

5. Utilização de elementos não-textuais:

Os elementos não-textuais (tabelas, quadros, gráficos, imagens) devem ser utilizados com parcimônia. As imagens devem estar em formato JPG e possuir resolução mínima de 300 dpi, no caso de fotos.

Indexadores:

