

ELÓI MARTINS SENHORAS
ADRIANA ROSENO MONTEIRO
(organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS

AGENDAS SETORIAIS



EDITORA
2023

POLÍTICAS PÚBLICAS

Agendas Setoriais

POLÍTICAS PÚBLICAS

Agendas Setoriais

ELÓI MARTINS SENHORAS
ADRIANA ROSENO MONTEIRO
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Paulo Henrique Rodrigues da Costa

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se68 SENHORAS, Elói Martins; MONTEIRO, Adriana Roseno (organizadores).

Políticas Públicas: Agendas Setoriais. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 335 p.

Série: Ciência Política. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-58-8
https://doi.org/10.5281/zenodo.8371436

1 - Brasil. 2 - Policymaking. 3 - Política. 4 - Políticas Públicas.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Ciência Política. IV - Série

CDD–320

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é
de exclusiva responsabilidade dos autores



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capitalização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Atuação das Associações de Pacientes e os Desafios
Enfrentados para Contribuir e Influenciar nas Arenas Políticas da Saúde 13

CAPÍTULO 2 |
Terapia Ocupacional, Sexualidad y Investigación para las Políticas Públicas 51

CAPÍTULO 3 |
Una Herramienta para la Atención
Gubernamental a las Vulnerabilidades desde las Políticas Públicas 79

CAPÍTULO 4 |
Como as Principais Premissas de Turismo de Base Comunitária
(TBC) vêm Sendo Expressas em Políticas Públicas de Turismo no Brasil? 89

CAPÍTULO 5 |
Políticas Públicas Ambientais: Uma Revisão Sistemática 127

CAPÍTULO 6 |
As Políticas Públicas Habitacionais em Âmbito Federal para
Famílias de Baixa Renda e Seus Reflexos na Cidade de Boa Vista/RR 153

SUMÁRIO

CAPÍTULO 7 |
Uma Análise da Localização dos Empreendimentos
Residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida em Boa Vista/RR 179

CAPÍTULO 8 |
A Dinâmica Habitacional: O Programa Minha Casa,
Minha Vida e a Implantação do Conjunto Residencial Cruviana 211

CAPÍTULO 9 |
O Museu como Espaço de Memórias
Plurais: "A Casa da Memória de Ivatuba-PR" 233

CAPÍTULO 10 |
Confronto e Análise das Políticas de
Ordenamento Territorial e Proteção Civil Brasileira e Portuguesa 263

CAPÍTULO 11 |
Políticas Públicas de Desarrollo
Territorial Rural: Instrumentos para Enfrentar la Crisis 291

SOBRE OS AUTORES | 325

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

As políticas públicas representam um conjunto de ações e atividades que são idealmente planejadas e materialmente operacionalizadas na realidade empírica por meio de uma dimensão institucional do Poder Público *lato sensu* (*polity*) que constituída pelas esferas de atuação da Sociedade Civil e das ações governamentais, passando pela filtragem dos campos de poder e arenas de cooperação e conflito entre as instituições públicas e privadas e os sujeitos sociais (*politics*), até se chegar à conformação de setorializadas e específicas ações (*policies*).

Partindo da ampla capacidade dialógica de um campo epistêmico relativamente aberto à pluralidade dialógica e operacional, o presente livro "Políticas Públicas: Agendas Setoriais" apresenta uma instigante agenda de diferenciados estudos sobre um conjunto amplo de temas da realidade específica de determinadas políticas – *policies* – que são apreendidas pela experiência e análise crítico-reflexiva de profissionais que pesquisam ou atuam na construção da área.

Neste sentido, esta obra contou com a participação de uma ampla rede internacional composta por vinte pesquisadores e pesquisadores que são oriundos de instituições públicas e privadas de ensino superior do Brasil, Chile, Cuba e Portugal, demonstrando assim a riqueza da cooperação internacional para promover uma imersão nas especificidades do complexo caleidoscópio da área de Políticas Públicas com base em distintas experiências presentes nas realidades dos estudos de casos.

Organizado em onze capítulos, o presente livro apresenta o oportuno objetivo de reunir um conjunto de pesquisas e seus respectivos autores para uma troca de ideias e experiências sobre distintas políticas públicas setorializadas, fornecendo subsídios

relevantes sobre a temática de *policymaking* para o potencial público leitor, composto, tanto, por interessados ávidos por novas informações e conhecimentos, quanto, por acadêmicos e especialistas atuantes na área.

O fundamento que fornece organicidade a esta obra coletiva, produzida a várias mãos, tem sedimentação no paradigma eclético de um pluralismo teórico-metodológico, materializando-se por meio de específicos marcos conceituais e teorias e de distintos procedimentos metodológicos, tanto no levantamento, quanto na análise de dados primários e secundários relacionados aos estudos de casos sobre políticas públicas nos contextos dos países, estados e municípios abordados.

Conclui-se que as discussões apresentadas neste livro proporcionam um instigante debate sobre a ampla setorialização das políticas públicas em diferentes marcos de periodização e espacialização, a qual é apresentada por meio de uma didática abordagem afeita aos interesses de um público leigo, não habituado a tecnicismos, e da comunidade epistêmica de pesquisa e atuação profissional n área, motivo pelo qual convidamos você para explorar conosco a riqueza empírica deste campo em construção.

Excelente leitura!

Prof. Elói Martins Senhoras

Profa. Adriana Roseno Monteiro

CAPÍTULO 1

Atuação das Associações de Pacientes
e os Desafios Enfrentados para Contribuir e Influenciar
nas Arenas Políticas da Saúde

ATUAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE PACIENTES E OS DESAFIOS ENFRENTADOS PARA CONTRIBUIR E INFLUENCIAR NAS ARENAS POLÍTICAS DA SAÚDE

Bruna Sauer Tobaruella

Lucia Dias da Silva Guerra

A conceituação de associações remete ao agrupamento voluntário de indivíduos que possuem objetivos em comum. Destaca-se entre as atribuições deste grupo a representação de seus interesses em esferas políticas e sociais responsabilizando-se por levar a "voz" pública e assim contribuir no progresso em âmbito individual e coletivo daqueles a qual representa e perante a sociedade enaltecendo o direito e dever da democracia (LÜCHMANN, 2014).

Quando a associação de indivíduos ocorre motivada por uma doença ou determinada condição de saúde denomina-se associação de pacientes. Estas associações são, geralmente, formadas pelos próprios indivíduos portadores de determinada patologia ou doença e/ou por seus familiares e cuidadores. O escopo de atuação deste grupo pode englobar o assistencialismo, suporte emocional e incluem também ações que articulem e influenciem em políticas públicas (LIMA; GILBERT; HOROVITZ, 2018).

A atuação destes grupos/associações de pacientes justifica-se por pelo menos três reivindicações compartilhadas, segundo Rabeharisoa *et al*. (2000 *apud* GRUDZINSKI, 2013). A questão identitária relaciona-se ao fato de os pacientes poderem compartilhar experiências individuais com grandes semelhanças.

Há também a reivindicação de ordem epistemológica, diretamente relacionada ao compartilhamento de conhecimentos

adquiridos por pacientes, familiares e cuidadores que se apresenta como importante aliado para o entendimento e descrição de determinada condição de saúde. Por fim, a terceira reivindicação relaciona-se mais a ordem de cunho político, ligado a ações de pacientes e familiares buscarem formatos legítimos para exprimir a opinião do grupo a qual representam no âmbito das políticas de saúde e pesquisa.

Nas sociedades modernas, as associações representam um contraste à atomização dos indivíduos e desagregação social. Wessels (1997) indica que a quantidade de associações presentes em determinada sociedade aponta o estágio de organização de sua sociedade civil.

Muito além de representarem os objetivos a qual se mobilizam, as associações conseguem promover ações cooperativas entre seus participantes e troca de conhecimentos e ideias as quais são passíveis para formação de ações coletivas e formulação de consenso, permitindo assim práticas democráticas no exercício coletivo da defesa de valores e direitos (VAN DETH, 1997).

Segundo o Fórum de Pacientes Europeu (EPF), uma organização central, sem fins lucrativos, que reúne e representa diversas outras associações de pacientes pela Europa, afirma que as associações de pacientes, em sua grande maioria, tendem a aderir a diretrizes e princípios comuns que as tornam valorizadas e reconhecidas como instituições de confiança como os princípios da transparência, legitimidade, democracia, representatividade e responsabilidade (SIENKIEWICZ; SIENKIEWICZ, 2017).

Em termos globais, as associações de pacientes evoluíram consideravelmente nos últimos 80 anos. As primeiras organizações de pacientes tinham como principal objetivo o compartilhamento das experiências dos pacientes de uma doença específica. Nas décadas de 1940 e 1950, as associações evoluíram para organizações de ajuda

mútua entre os associados e a partir da década de 1960, as associações assumiram a tarefa de representar e realizar a defesa estigmatizada e excluída de pacientes (WONG-RIEGER, 2017).

Durante a década de 1980, várias organizações que atuavam pela mesma causa ou área terapêutica, se fundiram para formar organizações nacionais conquistando assim uma "voz" mais forte e maior reconhecimento político.

Na Europa, na década de 1990, as associações de pacientes de âmbito nacional começaram se reunir em uma base pan-européia. Este movimento se deu em resposta a crescente influência da agenda européia nas políticas nacionais de saúde e farmacêuticas, à medida que mais países aderiram à União Européia (SIENKIEWICZ; SIENKIEWICZ, 2017).

Nas últimas décadas observou-se um aumento quanto a visibilidade social e o volume de associações de pacientes. Muller *et al*. (2021) atribui esse aumento a razões pragmáticas com o objetivo de unir forças em busca de melhores oportunidades para defender interesses e objetivos em comum e a razões morais ligadas ao senso de justiça que despertam valores normativos, como a ética e o sentimento de empoderamento, reforçando que as associações de pacientes são ativas não somente nas esferas de *advocacy*, como também em agendas que cobrem questões éticas.

As associações de pacientes se apresentam de forma variada quanto a sua estrutura, podendo apresentar diferenças quanto ao tamanho e formato da estrutura organizacional, nível de profissionalização, capacidade financeira e estratégica. Existem também associações que operam somente em ambiente local, enquanto outras já possuem representação e escopo de atuação em nível internacional. Algumas associações de pacientes prestam o atendimento e assistência a condições de saúde específicas e outras

possuem um formato que permite apoiar pacientes com diferentes condições de saúde (MULLER *et al*., 2021).

Estudos na área apontam como as associações de pacientes tem avançado de forma inovadora frente a intervenção e representação dos pacientes e demais agentes do campo da saúde que inclui governantes, instituições de saúde e pesquisa, legisladores, indústria farmacêutica entre outras (GRUDZINSKI, 2013).

Exemplos de condições de saúde que mais se observa a existência dos grupos de pacientes estão relacionados a oncologia, doenças raras, doenças mentais, diabetes e doenças cardiovasculares. Estas associações atuam de forma a aumentar a conscientização sobre os sintomas da doença, alertar quanto aos fatores de risco, descrever as opções de tratamento, promover pesquisas para descoberta da cura ou prevenção da doença e ainda intercedem perante os direitos do paciente nas esferas de políticas públicas e no setor privado da saúde.

Essas organizações muitas vezes desempenham papéis significativos na educação de pacientes, familiares, profissionais da área da saúde e do público leigo. Outro importante papel desempenhado por estas associações consiste em fazer lobby junto a funcionários do governo com o objetivo de fomentar o financiamento de pesquisas para o tratamento, bem como incluir ou alterar a legislação relacionada às doenças a qual representam (ROSE, 2013).

A literatura internacional aponta alguns casos de sucesso de associações de pacientes que foram capazes de tornar uma realidade a conscientização e defesa dos direitos frente ao público a qual representam uma questão de interesse comunitário.

Rabeharisoa e Callon (2002 *apud* GRUDZINSKI, 2013), apresentaram um estudo que realizaram com a Associação Francesa contra a Distrofia Muscular (AFM) desde o ano de 1958 (sua

criação) até o ano de 1998. Este estudo mostra as frentes de ação da associação envolvendo as áreas de pesquisa clínica, biológica, medicina, cuidado e educação e toda a mobilização provocada atingindo hospitais, indústria farmacêutica, autoridades públicas, comunidade cientifica, mídia e demais associações de pacientes. Os autores do estudo atribuem a conquista da associação ao transformar a distrofia muscular em objeto de pesquisa e debate na França graças a uma esfera de solidariedade e dinâmica coletiva criada pela associação.

É árduo trabalhar e problematizar questões relacionadas às condições de saúde nas esferas públicas. É necessário, primeiramente, identificar as dificuldades e barreiras pré-existentes a um tratamento social justo para pessoas que convivem com doenças crônicas ou alguma deficiência se fazendo necessário, portanto, esforços em busca de maior articulação social.

Os desafios para se alcançar a cooperação social de maneira efetiva, neste sentido, são muitos. Há de se considerar a necessidade de unir forças para recorrer as redes de apoio, ao mesmo tempo em que se convive com determinada condição de saúde no dia a dia, sem ainda obter qualquer auxílio ou recursos extras seja monetário ou de tempo (SILVA, 2021).

É através da mobilização social que se reúne esforços para buscar a solução dos variados problemas de interesse público e é por isso que sociedades democráticas possuem como aspectos centrais a mobilização e a participação social (HENRIQUES; MAFRA, 2006). A participação social deveria ser integral, garantida e ampla a todos os cidadãos, assegurando assim os princípios da equidade e da justiça social (SILVA, 2021).

Neste contexto, observa-se o quanto vem se conquistando no âmbito da saúde através da movimentação social, em muitas ocasiões, com a coordenação e apoio das associações de pacientes.

Mesmo que, de forma individual, a reinvindicação de uma única pessoa perante seus direitos de saúde já se vale como uma participação social, pois assegura a mobilização de uma micro-rede e se faz valer o reconhecimento de seus direitos ao criar tensões nas estruturas sociais de instituições reguladoras. Toda a vivência em sociedade influência de alguma maneira a esfera pública, estando a participação política contida na participação social (PAIVA; SILVEIRA; LUZ, 2020).

Em âmbito nacional, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) tem se demonstrado aberta a querer dialogar e conhecer pacientes e associações de pacientes que tenham interesse no Sistema Único de Saúde (SUS) e na área de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS).

A proposta da Conitec é identificar usuários do SUS e associações de pacientes existentes no Brasil e consolidar um banco de dados para ações de participação social que serão realizadas pela Secretaria-Executiva da Comissão. Este é um dos mecanismos encontrados pela Conitec que visam fortalecer a participação social, ao entender que este tipo de ação auxilia na garantia da diversidade de visões dos atores envolvidos no processo, o que colabora para que a ATS aconteça de forma abrangente.

Entende-se também que o envolvimento de pacientes e associações nesse processo pode representar uma oportunidade de melhorar a compreensão de gestores e profissionais de saúde sobre o impacto do uso ou não das tecnologias na vida dos pacientes (TJCC, 2020).

O *advocacy,* na área da saúde, se propõe a buscar mudanças em elementos chaves como a alteração ou implementação de leis, políticas, práticas institucionais, preços e produtos, aqui entendidos como tratamentos ou medicamentos, e demais padrões que irão

influenciar no cenário e condições de saúde de milhões de indivíduos (CHAPMAN, 2001).

Embora sejam vários os fatores que influenciem na necessidade de se fazer *advocacy*, geralmente é comum encontrar profissionais e organizações no ambiente da saúde para assumir este papel de defesa do paciente, especialmente, quando a estes são impostas condições do sistema que prejudiquem ou impossibilitem seu bem-estar e recuperação plena.

O *advocacy*, portanto, propõe-se a promover ou reforçar uma mudança no ambiente a qual determinada pessoa ou grupo de pessoas está inserido, impactando positivamente em suas vidas, gerando mudanças que poderão envolver alterações em legislação, políticas, definição de programas e até na prestação de serviços. Na área da saúde tais mudanças estarão concentradas em garantir as necessidades de pacientes, em se alcançar melhores recursos e condições de saúde (NEGARANDEH, 2006).

MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo foi conduzido através de uma revisão integrativa da literatura sobre a temática associações de pacientes, utilizando bases de dados relevantes para a área da saúde: LILACS/BVS, *Pubmed/Medline*, *Scopus*, *Web of Science* e *Embase*.

Esta revisão integrativa foi conduzida de outubro de 2021 a março de 2022. Para definição dos termos de pesquisa foram mapeados os descritores nos DeCS (Descritores em Ciências da Saúde) e MeSH (*Medical Subject Headings*) que incluíram: "Associação de Pacientes", "Grupo de Pacientes", "Organizações de Assistência", "Organizações sem Fins Lucrativos", "ONG", "ONGs", "Organização não Governamental", "*Advocacy*",

"Advocacia em Saúde", "Defesa do Paciente", "Atuação", "Papel", "Contribuições", "Aprendizados", "Participação dos Interessados", "Aprendizado Colaborativo", "Aprendizado Compartilhado", "Políticas de Saúde", "Política de Saúde Pública", "Política em Saúde Pública", "Política Pública de Saúde".

Após realizada as testagens nas bases de dados selecionadas, incluindo variação de idiomas inglês e espanhol foi determinada a estratégia final de busca, que não incluiu nenhum filtro pré definido: ("Patient Association Groups" OR "Patient Groups" OR "Accountable Care Organizations" OR "Nonprofit Organization") AND ("Patient Advocacy" OR "Health Advocacy" OR "Stakeholder Participation" OR "Operation" OR "Contributions") AND ("Health Policy" OR "Health Care Policy"). Esta estratégia de busca permitiu a identificação de 203 publicações, em fevereiro de 2022.

Os artigos identificados foram exportados para o *software Zotero*, um gerenciador de referências livre e de código aberto utilizado para realizar a gestão de dados bibliográficos e materiais relacionados a pesquisa. Nesta etapa foram retirados 20 artigos duplicados entre as bases de dados pesquisadas e houve a exclusão de um livro.

Os critérios de inclusão contemplam o idioma da publicação (português, espanhol e inglês) e o tipo de artigo, considerado para esta revisão somente artigos originais. Como critérios de exclusão definiu-se a avaliação quanto ao tipo de artigo, excluindo-se artigos do tipo ensaio, estudos experimentais, além de livros e capítulos de livros. Por fim, a falta de acesso as publicações na íntegra, publicações fora do escopo ou que descreviam as associações de pacientes em um papel secundário na análise realizada.

Através de pesquisas exploratórias realizadas no início desta revisão foram incluídas sete publicações identificadas no Google Acadêmico, consideradas muito relevantes sobre a temática

investigada, uma publicação identificada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a qual integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil, uma publicação identificada no repositório digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e um artigo publicado na revista científica Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário (CIADS).

Após validação desta revisão por um quarto revisor decidiu-se incluir novas buscas com o descritor *"patient activism"*, observou-se que os resultados nas bases de dados pesquisadas se mantiveram, optou-se por ampliar somente a pesquisa isolada do termo "ativismo de paciente" na literatura cinzenta sendo identificadas cinco publicações pertinentes ao tema.

Uma tese de conclusão de curso de pós graduação no repositório institucional da Fiocruz, uma tese de conclusão de curso de graduação no repositório institucional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), um artigo científico publicado na revista Cadernos de Saúde Pública e dois artigos publicados na revista Physis: Revista de Saúde Coletiva. Totalizando, 36 artigos selecionados para a etapa de leitura completa, conforme apresentado a seguir, no Quadro 1

Após a organização dos dados, que incluiu a etapa de extração por meio da leitura dinâmica e sistematizada dos artigos em uma planilha Excel, permitiu-se a visualização dos principais resultados e uma síntese com os principais dados.

O formulário de extração de dados, organizado no Excel, foi elaborado com base na questão de pesquisa e os dados extraídos de forma primária incluíram o autor, fonte, objetivos, causa abordada, metodologia, região e as principais contribuições e desafios relacionados as pautas de *advocacy*.

Quadro 1 - Estudos que permaneceram na revisão após a aplicação dos critérios de inclusão

N	Autor	Ano	Título	Fonte
1	Brown, P.	1982	Attitudes towards the rights of mental patients. A national survey in the United States.	Soc Sci Med
2	Morselli, P. L.	2000	Present and future role of Mental Illness Advocacy Associations in the management of the mentally ill: realities, needs and hopes at the edge of the third millennium.	Bipolar Disord
3	Frese, F. J. 3rd; Stanley, J.; Kress, K.; Vogel-Scibilia, S.	2001	Integrating evidence-based practices and the recovery model.	Psychiatr Serv
4	Lemiska, Liz; McCann, Eileen M.; Mancuso, Margaret	2002	Changing social policy: Grassroots to legislation.	J Wound Ostomy Continence Nurs
5	Jardim, Paulo César Veiga	2002	A contribuição das associações de pacientes hipertensos para o controle da hipertensão arterial	Rev Bras Hipertens
6	Brown, Phil; Zavestoski, Stephen; McCormick, Sabrina; Mayer, Brian; Morello-Frosch, Rachel; Altman Rebecca Gasior	2004	Embodied health movements: new approaches to social movements in health	Sociology of Health & Illness
7	Filipe, Angela Marques	2009	Actores colectivos e os seus projectos para a saúde:	EA Journals

			o caso das associações de doentes em Portugal	
8	Toiviainen, H.K.; Vuorenkoski, L.H.; Hemminki, E.K.	2010	Patient organizations in Finland: Increasing numbers and great variation	Health Expectations
9	Moretti, Felipe Azevedo; Zucchi, Paola	2010	Caracterização dos grupos de apoio e associações de pacientes portadores de doença reumatológica no Brasil	Rev Bras Reumatol
10	Nahuis, Roel; Boon, Wouter P. C.	2011	The impact of patient advocacy: the case of innovative breast cancer drug reimbursement.	Sociol Health Illn
11	Leto di Priolo, Susanna; Fehervary, Andras; Riggins, Phil; Redmond, Kathy	2012	Assessing stakeholder opinion on relations between cancer patient groups and pharmaceutical companies in Europe.	Patient
12	Kamphuis, Helen C.; Hekkert, Karin D.; van Dongen, Marie-Christine; Kool, Rudolf B.	2012	Facts and figures about patient associations in the Netherlands between 2007 and 2009: review of their activities and aims.	Health Policy
13	Grudzinski, Roberta Reis	2013	A nossa batalha é fazer o governo trabalhar: estudo etnográfico acerca das práticas de governo de uma associação de pacientes	-
14	Rose, Susannah L.	2013	Patient Advocacy Organizations: Institutional Conflicts of Interest, Trust, and Trustworthiness	J Law Med Ethics
15	Keller, Ann C.; Packel, Laura	2014	Going for the cure: patient interest groups and health advocacy in the United	J Health Polit Policy Law

			States.	
16	Hann, Katrina; Pearson, Heather; Campbell, Doris; Sesay, Daniel; Eaton, Julian	2015	Factors for success in mental health advocacy.	Glob Health Action
17	Momoh, Gloria T.; Oluwasanu, Mojisola M.; Oduola, Olufemi L.; Delano, Grace E.; Ladipo, Oladapo A.	2015	Outcome of a reproductive health advocacy mentoring intervention for staff of selected non-governmental organizations in Nigeria.	BMC Health Serv Res
18	Ann Christopher, Mary; Duhl, Judith; Rosati, Robert J.; Sheehan, Kathleen M.	2015	Advocacy for vulnerable patients: how grassroots organizations can influence health care policy.	Am J Nurs
19	Pinto, Deirdre; Martin, Dominique; Chenhall, Richard	2016	The involvement of patient organisations in rare disease research: a mixed methods study in Australia.	Orphanet J Rare Dis
20	Pereira, Everson Fernandes	2016	Entre biopolítica e cidadania genética: as associações de pacientes com doenças raras e o ativismo na saúde.	-
21	Lazarus, J.V.; Safreed-Harmon, K.; Stumo, S.R.; Jauffret-Roustide, M.; Maticic, M.; Reic, T.; Schatz, E.; Tallada, J.; Harris, M.	2017	Restrictions on access to direct-acting antivirals for people who inject drugs: The European Hep-CORE study and the role of patient groups in monitoring national HCV responses	International Journal of Drug Policy
22	Rojatz, Daniela; Fischer, Julia; Van de Bovenkamp, Hester	2018	Legislating Patient Representation: A Comparison Between Austrian and German	J Bioeth Inq

			Regulations on Self-Help Organizations as Patient Representatives.	
23	Jongsma, Karin; Rimon-Zarfaty, Nitzan; Raz, Aviad; Schicktanz, Silke	2018	One For All, All For One? Collective Representation in Healthcare Policy.	J Bioeth Inq
24	Chin, J.J.	2018	Service-Providing Nonprofits Working in Coalition to Advocate for Policy Change	Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly
25	Barbosa, Rogério Lima; Portugal, Sílvia	2018	O Associativismo faz bem à saúde? O caso das doenças raras	Ciência e Saúde Coletiva
26	Moreira, Martha Cristina Nunes; Nascimento, Marcos Antonio Ferreira do; Horovitz, Dafne Dain Gandelman Martins, Antilia Januaria; Pinto, Marcia	2018	Quando ser raro se torna um valor: o ativismo político por direitos das pessoas com doenças raras no Sistema Único de Saúde	Cadernos de Saúde Pública
27	Villardi, Pedro	2018	Ativismo, políticas públicas e acesso a medicamentos: o uso de oposições a pedidos de patentes por organizações da sociedade civil	Revista de Saúde Coletiva
28	Parker, Lisa; Fabbri, Alice; Grundy, Quinn; Mintzes, Barbara; Bero, Lisa	2019	"Asset exchange"-interactions between patient groups and pharmaceutical industry: Australian qualitative study.	BMJ
29	Chaufan, C.; Saliba, D.	2019	The global diabetes epidemic and the nonprofit state corporate complex: Equity	Social Science and medicine

			implications of discourses, research agendas, and policy recommendations of diabetes nonprofit organizations	
30	Jones, Marjaana; Pietilä, Ilkka	2020	Expertise, advocacy and activism: A qualitative study on the activities of prostate cancer peer support workers.	Health (London)
31	Zarocostas, John	2020	Patient groups and biomedicine: for better and for worse.	Nat Med
32	Müller, Regina; Rach, Christoph; Salloch, Sabine	2021	Collective forward-looking responsibility of patient advocacy organizations: conceptual and ethical analysis.	BMC Med Ethics
33	Silva, Suélen Farias	2021	Narrativas múltiplas: Uma análise dos processos saúde-doença e do acesso às políticas públicas com a associação amigos múltiplos pela esclerose	-
34	Carnavalli, Keila de Moraes.	2021	A vida como palco de disputas: Doença, ativismo social e processos comunicacionais em oncologia	-
35	De Paula, Bruno Lucas Saliba; Santana, Igor José Alves	2021	Políticas do corpo: associações de pacientes e reconfigurações da cidadania	Revista de Saúde Coletiva
36	Albuquerque, Aline; Neto, Julino Assunção Rodrigues Soares	2022	Organizações de pacientes e seu papel na implementação de direitos nos cuidados em saúde	Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário

Fonte: Elaboração própria

A partir desta organização foi realizada a análise dos dados com a comparação do que foi obtido na extração, a identificação das categorias analíticas e as conclusões produzidas.

Identificou-se três categorias de análise pertinentes para a discussão da temática investigada:

1. Papel e atribuições desempenhados pelas associações de pacientes;
2. Contribuições e desafios enfrentados pelas associações de pacientes nas arenas de *Advocacy* e ativismo do paciente;
3. Conflitos de interesse abordados entre demais partes "atores" envolvidos.

Para o desenvolvimento do estudo foram considerados os princípios éticos para pesquisa em ciências humanas e sociais, conforme descritos e estabelecidos na Resolução n. 510/2016.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Das 36 publicações (32 artigos e 4 teses) que compuseram esta revisão integrativa se observou uma predominância de informações relacionadas às doenças raras e oncologia, representando aproximadamente 40% das áreas terapêuticas abordadas.

As demais doenças avaliadas incluem aquelas relacionadas à saúde mental, como depressão, transtorno afetivo bipolar e esquizofrenia, em seguida as doenças reumatológicas, hipertensão,

diabetes, doenças reprodutivas, HIV/Aids, hepatite, esclerose múltipla, ostomia e publicações que abordaram a saúde pública de uma forma geral.

Entre os recursos metodológicos utilizados nas publicações, destaca-se a realização de pesquisas qualitativa e semiestruturada e estudos/relatos de caso. Algumas publicações recorreram a pesquisa etnográfica e trabalharam com revisão da literatura (Anexo I).

As regiões mencionadas nas publicações que mais prevalecem são Europa, Brasil e Estados Unidos, os demais locais citados incluem Canadá, África, Israel, Ásia e Austrália. Sobre as associações de pacientes observou-se que aproximadamente 61% das publicações citam algum nome de associação ou organização sem fins lucrativos.

O nome das associações de pacientes e organizações não governamentais citadas nas publicações estão apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Nome das Associações de Pacientes e ONGs citadas nas publicações selecionadas

N.	Nome das Associações / ONGs
1	Mental Patients Liberation Front
2	The National Mental Health Association (NMHA), The Fountain House (Nathan Kline Institute), National Alliance for the Mentally Ill (NAMI), The National Depression Manic-Depression Association (National DMDA), Obsessive Compulsive Disorder (OCD) Foundation and the Schizophrenia Research Foundation, The National Alliance for Research in Schizophrenia and Depression (NARSAD), Global Alliance of Mental Illness Advocacy Networks a qual é formada por mais de 15 associações na Europa e Africa
3	National Alliance for the Mentally Ill (NAMI), National Mental Health Consumers' Association (NMHCA)
4	American Cancer Society advocates, United Ostomy Association

5	Associação Paulista de Assistência ao Hipertenso (APAH) e Confederação Nacional dos Portadores de Hipertensão Arterial
8	Finnish Slot Machine Association (RAY), the Finnish Federation for Social Welfare and Health (STKL), the Finnish Centre for Health Promotion (TEK), the Finnish Patients Union (FPU) and the Association of Voluntary Health, Social and Welfare Organizations (YTY)
9	Grupo de Pacientes Artríticos de São Paulo (GRUPASP), Associação Nacional de Pacientes Artríticos (ANAPAR), GRUPARJ (Grupo de Pacientes Artríticos do Rio de Janeiro)
10	The Dutch Breast Cancer Association (BVN), Dutch Federation of Cancer Patient Organisations, Kahler's disease patient group
13	Associação Carioca de Assistência a Mucoviscidose (ACAM-RJ), Associação Brasileira de Assistência a Mucoviscidose (ABRAM), Associação Catarinense de Assistência à Mucoviscidose (ACAM), Associação Gaúcha de Assistência à Mucoviscidose (AGAM)
14	American Cancer Society, The National Alliance on Mental Illness (NAMI) e American Heart Association
16	Mental Health Coalition Sierra Leone.
18	Visiting Nurse Associations of America (VNAA)
19	Rare Voices Australia, The Association of Genetic Support of Australasia (Genetic Alliance Australia), Muscular Dystrophy Western Australia, EURORDIS
20	Associação Mineira de Apoio aos Pacientes com Neurofibromatose (AMANF), Associação Brasileira de Assistencia a Mucoviscidose (ABRAM), CADASIL Association, Europe Rare Diseases (EURORDIS), Rarissimas, National Organization for Rare Diseases (NORD), Associação Maria Vitoria (AMA VI) no Brasil, Casa Hunter, Associação Brasileira de Enfermidades Raras, Associação Brasileira de Paramiloidose.
21	European Liver Patients' Association (ELPA)
25	AMAVI, Associação Mineira de Apoio aos Portadores de NF, Centro Nacional de NF, no Rio de Janeiro, Associação Portuguesa de NF, The Neuro Foundation, EURORDIS, NORD
29	American Diabetes Associatin (ADA), International Diabetes Federation (IDF), Diabetes Canada (DC)
32	Meningitis Research Foundation
33	Associação de Amigos Múltiplos pela Esclerose (AME), Associação Brasileira de Esclerose Múltipla (ABEM)
34	Associaçao Brasileira de Leucemia e Linfoma (ABRALE), Federação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Apoio a Saúde da Mama (Femama), Recomeçar - Associação de Mulheres Mastecomizadas de Brasília, Instituto Vener o Câncer (IVOC), Instituo Oncoguia.
35	Cystic Fibrosis Foundation, DEBRA (Dystrophic Epidermolysis Bullosa Research Association), Unidos Pela Vida

Fonte: Elaboração própria

O Quadro 3 apresenta de forma sintetizada dados principais obtidos a partir da análise realizada identificando os eixos principais de discussão e ligados a cerne da atuação das associações de pacientes que incluem os stakeholders e as partes interessadas que se relacionam com as associações de pacientes, as contribuições e desafios as quais as associações de pacientes enfrentam diante das pautas de advocacy e direitos dos pacientes, quais os conflitos de interesse identificados diante da relação estabelecida com as demais partes interessadas e o papel, as formas de atuação que as associações desempenham.

O quadro apresenta ainda as categorias analíticas mais detalhadas de cada eixo identificado e compila as publicações incluídas na revisão relacionando-as à cada uma dessas categorias.

Quadro 3 - Conteúdos temáticos da atuação das associações de pacientes

Categorias Temáticas de Análise	Publicações relacionadas incluídas na revisão
PAPEL DESEMPENHADO PELAS ASSOCIAÇÕES	
Educação / Conscientização sobre a patologia / Capacitação	
Educação Conscientização sobre a doença	1, 2, 5, 7, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 22, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36
Suporte para o manejo do tratamento e prevenção	11, 12, 13, 15, 25, 28, 29, 33, 34, 35, 36
Capacitação de profissionais da saúde, cuidadores e pacientes	7, 13, 20, 28
Comunicação/Redes Social/Grupos de Discussão	10, 13, 16, 19, 33, 35, 36
Compartilhamento de Experiências / Grupos de Discussão	1, 8, 12, 29, 30, 33
Empoderamento / Suporte Emocional / Combate a estigmas	
Empoderamento de pacientes	9, 11, 16, 29, 30
Suporte Emocional / Psicossocial	7, 8, 9, 19, 25, 30, 34
Combate ao preconceito / estigma	2, 20
Advocacy / Participação Social	

Advocacy (Defesa dos Pacientes)	1, 2, 3, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36
Defender o acesso ao tratamento e melhores serviços de saúde	2, 5, 6, 11, 13, 20, 25, 27
Participação ativa nos processos de política de saúde / Lobby	6, 8, 10, 11, 13, 36
Angariação de fundos / suporte para promoção de pesquisas	2, 6, 11, 13, 14, 19, 20, 25, 28, 32, 35
CONFLITOS DE INTERESSE	
Profissionais da saúde	
Entre pacientes e profissionais da área da saúde	1, 3
Instituições de Saúde Pública e Privada e Associações	
Entre pacientes / associações e Operadoras de Saúde	2, 4, 12, 18
Entre associações de pacientes e prática de judicialização	13
Entre associações de pacientes entre si	15
Órgãos do Governos	
Entre associações de pacientes com órgãos governamentais	5, 10, 12, 16, 17, 21, 22, 24, 28, 31, 32
Indústria Farmacêutica	
Entre Indústria farmacêutica e órgãos governamentais da saúde	13, 25
Entre associações de pacientes e a Indústria Farmacêutica	7, 8, 11, 13, 14, 19, 20, 25, 26, 27, 28,29, 31, 33, 34, 36
STAKEHOLDERS E PARTES INTERESSADAS	
Instituições e Profissionais da Saúde	
Instituições de Saúde / Serviços de Saúde (Hospitais / Clínicas)	1, 3, 6, 10, 11, 14, 23, 34, 36
Profissionais da área da saúde (Médicos, enfermeiros etc.)	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 13, 16, 17, 18, 21, 26, 28, 29, 30, 31,33, 36
Saúde Suplementar / Operadoras de Saúde	2, 4, 6, 8, 10, 12, 18, 24
Sistema Público de Saúde	12, 13, 23, 26, 34, 36
Sociedades Médicas / Comunidade Científica	1, 5, 6, 8, 9, 13, 19, 20, 33, 34
Indústria Farmacêutica	
Entre Indústria farmacêutica e órgãos governamentais da saúde	6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 20, 22, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36

Instituições Governamentais e Intragovernamentiais	
Instituições Governamentais / Representantes do governo	1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36
Instituições intergovernamentais (ONU / OMS)	16, 31, 32
ONGs e Comunidade	
ONGs / Organizações da Sociedade Civil	16, 27, 32
Canais de Comunicação	2, 17
CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS EM ADVOCACY	
Direito dos Pacientes / Advocacy / Lobby	
Atuação frente ao direito dos pacientes / conquista do espaço público das agendas de planejamento em saúde. Levar a "voz" e experiências reais para as discussões de políticas públicas de saúde e prevenção primária	1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36
Desenvolvimento e compartilhamento de estratégias para realização do Advocacy, influência de pautas e Lobby	2, 4, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 23, 24, 26, 29, 32
Coalização de Associações e demais Grupos / Conscientização da Sociedade	
Coalização entre associações de pacientes, comunidade científica, meios de comunicação, profissionais da saúde e órgãos governamentais	2, 7, 8, 9, 15, 16
Campanhas de conscientização massiva, educação e estratégias de comunicação para conquistar adeptos a pauta, garantindo maior representatividade e força nas discussões	2, 5, 16, 29, 34, 36
Regulamentação e Conquistas para Acesso a tratamento / Pesquisas / Pautas Sociais	
Estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e novos tratamentos	2, 7, 8, 12, 14, 19, 29, 30, 31, 34
Regulamentação e conquistas em pautas sociais e estigmas que podem se apresentar diante de doenças e / ou perfil social	2, 3, 6, 12, 16, 26, 29
Acesso a medicamentos, terapias atuais e aos serviços de saúde, reembolso de tratamentos, importação e patente de medicamentos - âmbito público e privado	3, 4, 5, 8, 10, 13, 18, 20, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36

Fonte: Elaboração própria.

Papel e atribuições desempenhados pelas associações de pacientes

As associações de pacientes são organizações, sem fins lucrativos, que dedicam esforços para apoiar pacientes e familiares seja no acolhimento, disseminação de informações fidedignas sobre a doença a qual representam e de forma a corroborar quanto a obtenção de melhorares condições para o acesso dos pacientes incluindo o diagnóstico precoce, tratamentos disponíveis e manutenção a uma vida com qualidade. Estes grupos ainda trabalham para tornar voz as demandas diárias de pessoas que convivem com doenças, em busca de melhores políticas públicas e privadas para o tratamento e direito a saúde (MENEGAZ, 2022).

Na concepção de uma associação ou grupo de pacientes, a expectativa, em especial a dos familiares e dos próprios pacientes é de encontrar além de um espaço acolhedor e de apoio mútuo frente aos seus desafios, dúvidas, medos e imposições à vida, que um determinado diagnóstico a saúde traz; bem como obter informações de qualidade e orientações sobre a doença, como também encontrar neste espaço o fortalecimento para demandar seus direitos.

Neste sentido as associações de pacientes oferecem amparo as reivindicações nas esferas de acesso incluindo diagnóstico ágil e preciso, tratamento abrangendo uma rede de profissionais qualificados e/ou centros de referência quando se faz necessário, acesso aos medicamentos e/ou terapias que auxiliarão na recuperação e manutenção da vida dos indivíduos, bem como ações co-adjuvantes que permitam o paciente se reestabelecer perante a sociedade como sujeito que é, ademais às possíveis limitações que possam existir (BARBOSA; PORTUGAL, 2015).

Nesta esfera de atuação, os grupos de pacientes podem ainda requerer o empenho em âmbito público e privado da saúde para

investimentos destinados ao desenvolvimento de novas terapias e pesquisas com vista a descoberta de novos tratamentos ou até a cura de doenças. Reside nestes movimentos um importante desempenho das associações ao traduzirem as reais necessidades e dores dos pacientes em ações, direito adquirido e até influenciar na conquista de políticas de saúde que visem a corroborar ou tragam melhores perspectivas de vida aos pacientes.

Observa-se que em alguns momentos há a formação de coalizações ou agrupamento de associações que atuam em causas afins com o intuito de formar alianças fortalecidas para atuar na defesa dos pacientes de forma centralizada e organizada, principalmente, em atividades que envolvam a realização de *lobby* junto a setores e entidades ligadas ao governo. Esta caminhada é extensa e tortuosa se fazendo necessário engajar uma rede de apoiadores comprometidos a disseminar e lutar pela causa.

Situa-se neste espaço outros importantes papéis desempenhados pelas associações relacionados a disseminação de informação e conscientização sobre determinada condição de saúde utilizando-se não somente dos meios convencionais de articulação, como também recorrendo a espaços isentos de fronteira e de grande propagação como as redes sociais. É através deste espaço e dos demais canais de contato estabelecido pelas associações com pacientes, familiares, profissionais da saúde e sociedade que se trabalha a educação com linguagem adaptada a cada público se fazendo um rico uso de abordagem prática propiciado pela troca de experiências reais.

É nesta troca autêntica que se estabelecem práticas de empoderamento, mudanças de comportamento, as quais irão sustentar melhores condutas frente ao manejo e gestão da doença e onde nascem os espaços coletivos de auto-cuidado e auto-ajuda, além de contribuir na formação de pacientes e uma rede de apoio

capacitada e crítica, pronta para interagir e questionar decisões à respeito de sua própria saúde (BURGOS *et al.,* 2018).

Nesta circunstância compete destacar a publicação de Schear *et al*. (2015), que apresenta o desenvolvimento de um *framework* internacional de *advocacy* para pacientes com câncer, com o intuito de estruturar, implementar e elevar fóruns informativos nacionais mais abrangentes de pacientes em diversos países e, assim, alavancar melhores resultados frente a participação de pacientes e ex-pacientes que passaram por tratamento oncológico, podendo dar visibilidade as lacunas ainda presentes frente ao tratamento do câncer e destacando a prioridade que esta agenda deve ocupar no âmbito das agendas nacionais da discussão em saúde.

Evidencia-se no longo prazo que a implementação deste *framework* contribui para o atendimento nacional das necessidades dos pacientes endereçando políticas, melhores condutas em serviços de saúde e conhecimento da causa, bem como para o desenvolvimento de um movimento nacional coeso de defesa do paciente. Outros setores de atuação, os quais as associações também circulam, dizem respeito a estabelecer conexões entre pacientes e demais *stakeholders* envolvidos como profissionais da saúde e redes de assistência especializadas, como também promover a interface diante da indústria biomédica e instituições de pesquisa criando espaço de colaboração mútua frente a novas descobertas em tecnologia de saúde ou pesquisas e ensaios clínicos que possam ser performados.

Stakeholders envolvidos e Conflitos de interesse abordados

As associações de pacientes constituem parte de uma importante rede de apoio para os pacientes e seus familiares, na qual

reúnem diferentes segmentos da sociedade, como profissionais da área da saúde, sociedades médicas, centros de referência, instituições privadas (saúde suplementar) e públicas de saúde que atuam no diagnóstico, tratamento de sintomas e recuperação de pacientes, indústria farmacêutica, instituições de pesquisa (indústria biomédica) e comunidade científica que se dedicam a realização de pesquisas, experimentos e ensaios clínicos com o intuito de desenvolver novos tratamentos e soluções que auxiliem na recuperação e manutenção da saúde ou até a cura de doenças.

Instituições governamentais incluindo representantes dos governos, instituições intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), órgãos que tem como dever zelar pela prevenção, recuperação e manutenção da saúde da população, bem como ser o agente para fiscalizar e regular a dinâmica estabelecida entre os demais atores, no contexto da saúde perante o compromisso assumido com a sociedade. Identifica-se também nesta arena líderes da comunidade e canais de comunicação responsáveis por propagar educação e informações de saúde aos cidadãos incluindo os deveres e direitos atribuídos (BARBOSA; PORTUGAL, 2015).

Neste contexto, as associações de pacientes que são grupos sem fins lucrativos, dedicados a apoiar, combater e defender a saúde e o bem estar do grupo que representam, acabam por se identificar como importantes atores políticos desempenhando, portanto, um papel influente na formulação de políticas de saúde , buscando agendas que incluam a expansão da cobertura de medicamentos e dispositivos que auxiliem no tratamento, de procedimentos que viabilizem diagnósticos mais rápidos e precisos, assim como fomentando o apoio à pesquisas clínicas e simplificando a aprovação de terapias experimentais. Estes campos de atuação descritos podem representar gatilhos de potenciais conflitos de interesse entre estes atores envolvidos (MCCOY *et al*., 2017).

O conflito de interesse existe quando em determinada situação a decisão perante o principal interesse ou interesse primário tende a ser persuadida frente à interesses secundários e que colocam sob diferentes riscos o intuito original que foi proposto (RIOS; MORAES, 2013). Frente as publicações analisadas observaram-se de forma expressiva conflitos de interesses existentes entre as associações de pacientes e a indústria farmacêutica.

As parcerias entre as indústrias farmacêuticas e as associações de pacientes tem se tornado cada vez mais frequentes e com maior relevância no que diz respeito ao estabelecimento de acordos financeiros, em face do limitado ou escasso recurso governamental. Em recente estudo conduzido por Ehrlich *et al*. (2019) foi identificado que 83% das 104 principais associações de pacientes nos Estados Unidos recebem apoio financeiro proveniente da indústria farmacêutica e biomédica. Embora, a parceria entre a indústria e as associações de pacientes possam ajudar as associações a avançarem no cumprimento de sua missão e objetivos, essas colaborações, podem fomentar a presença de conflitos de interesse financeiros e, assim, aumentar preocupações de cunho ético das associações.

Estes riscos se apresentam quando as decisões das associações de pacientes passam a ser influenciadas frente ao aporte financeiro recebido e quando as associações possuem membros em seu comitê diretivo que já ocuparam posições no setor privado deste mercado ou que possuam relações conflituosas com representantes da indústria podendo, portanto, significar uma possibilidade real de influência em decisões que podem inclusive afetar os rumos das políticas públicas de saúde. Destaca-se também que, esta dependência financeira perante a indústria poderia também influenciar as associações a promoveram tratamentos e até favorecerem intervenções independentemente dos riscos e benefícios envolvidos (EHRLICH *et al*., 2019).

Neste sentido, observou-se que 44% das publicações que foram incluídas nesta revisão identificaram o relacionamento conflituoso entre associações de pacientes e a indústria farmacêutica/biomédica. Destacam-se algumas observações como a preocupação de que o financiamento da indústria possa comprometer a independência das associações de pacientes, o que significaria que a voz do paciente pode ser distorcida perante os interesses da indústria.

O fato de as associações de pacientes assumirem um papel relevante no âmbito do *advocacy* e sua influência frente as políticas de saúde, considera-se que a depender do formato em que se estabelece o relacionamento com a indústria poderia indicar a influência desta na esfera de atuação. Houve menção quanto ao possível risco reputacional e credibilidade das associações de pacientes que se relacionam demasiadamente com a indústria.

Apontou-se como estratégias para minimizar este conflito a participação de outras fontes de recursos para apoiar as associações, inclusive o financiamento público, bem como o estabelecimento de códigos de conduta e transparência na prestação de contas de ambas as partes indústria e associações de pacientes.

Outro tipo de conflito identificado envolve o relacionamento entre as associações de pacientes e as instituições governamentais. Aponta-se que na Holanda, a forte influência do governo junto as associações as tornam de alguma forma dependentes deste órgão e levanta-se questionamentos sobre a influência que o governo possui perante as organizações da sociedade civil. Considera-se que possivelmente decisões estratégicas das associações frente ao empoderamento dos pacientes possam ser reprimidas caso não estejam alinhadas com a política do governo.

Neste cenário, uma alternativa que o país pondera é a formação de coalizações entre associações como forma de ganharem

força através da mútua colaboração e, assim, estabelecerem grupos de *lobby* em conjunto (KAMPHUIS *et al.,* 2012).

A presença de demais conflitos de interesse observados neste campo diz respeito ao relacionamento entre associações de pacientes e serviço privado de saúde (operadoras de saúde), entre pacientes, em especial em tratamento de doenças mentais, e profissionais da saúde, entre as associações de pacientes e prática de judicialização e até conflitos citados entre associações de pacientes.

CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS ENFRENTADOS PELAS ASSOCIAÇÕES DE PACIENTES NAS ARENAS DE *ADVOCACY* E ATIVISMO DO PACIENTE

As associações de pacientes são entendidas como peças-chave que contribuem e participam de forma ativa na tomada de decisões relativas aos cuidados de saúde. Considerando a proximidade e vínculo que as associações desenvolvem com os pacientes e sua rede apoio, confere-se à está um papel importante de traduzir e transmitir as "vozes", necessidades e prioridades dos pacientes com relação aos cuidados de saúde, contribuindo desta forma com conhecimento e o ponto de vista sob a perspectiva dos pacientes frente a oportunidades, urgências e aplicabilidade das ações planejadas e definidas pelos gestores de saúde em âmbito público e privado.

Vem sendo observado um avanço importante das associações de pacientes assumindo um papel cada vez mais ativo quanto a tomada de decisão frente as adversidades que se apresentam na arena da saúde e de propostas para possíveis dissoluções Na discussão realizada no estudo conduzido por Schear *et al*. (2015) é abordado o rápido crescimento na forma em que associações começaram a

implementar em suas agendas o engajamento e a mobilização dos pacientes, particularmente, entre as associações de câncer de mama.

O que resultou em importantes conquistas frente a modificações de políticas, de forma a beneficiar os pacientes e alavancar ações de conscientização perante o desenvolvimento de novas pesquisas. Constata-se que nas últimas décadas, o ativismo, *advocacy,* direcionado a oncologia nos Estados Unidos levou as associações de pacientes ganharem uma influência significativa perante os formuladores de políticas, pesquisadores e demais atores que atuam com cuidados de saúde se tornando uma parte crítica da mudança, no paradigma de assistência à saúde e de assistência centrada na doença, para assistência centrada no paciente, onde pacientes e familiares ganham voz e se tornam definitivamente ativos.

Neste contexto, Burgos *et al*. (2018) destaca questões primordiais que precisam ser contempladas pelas associações de pacientes para que possam avançar de forma assertiva nesta atuação, como o estabelecimento de um canal de comunicação efetivo e o relacionamento com os tomadores de decisão para que se comprometam com as causas a qual as associações representam.

Além de garantir a coordenação ou até a coalização entre as demais associações que atuam na causa e as partes interessadas, de forma a direcionar esforços e apresentá-los perante os tomadores de decisões, bem como atuar no empoderamento dos pacientes e seus cuidadores, demonstrando a importância de sua participação no tratamento de determinada doença; e com isso pode colaborar e promover a interação com profissionais da área da saúde e comunidade acadêmica, abastecendo, desta forma, conhecimentos que possam corroborar junto as associações na realização de discussões de cunho econômico, biomédico e farmacológico.

Buscando atuar de forma notável perante aos tomadores de decisão, fortalecida pela apresentação de dados concretos, evidência científica e técnica e se apropriar do uso de meios de comunicação, em especial, redes sociais, tornando visível as batalhas diárias, conscientizando e alcançando um volume cada vez maior de adeptos a causa, incluindo pacientes, cuidadores, familiares, profissionais da saúde e a comunidade como um todo.

No Brasil, conforme indica a Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, foi instituído o mecanismo de consulta pública, o qual visa "promover o diálogo entre a administração pública e o cidadão, em cumprimento aos princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Publicidade, Transparência e Motivação" (CONSULTAS PÚBLICAS, 2022). Trata-se, portanto, de um instrumento de participação social e finalidade consultiva, ocorre em período definido e pré-determinado e elegível a todos os interessados.

O objetivo das consultas públicas é fornecer um espaço público para obter contribuições considerando opiniões, críticas, parecer técnico ou científico, sobre determinado tema estipulado e, assim, promover o incentivo à participação da sociedade para a tomada de decisões relacionadas a concepção e implantação de políticas públicas.

No âmbito da saúde, as consultas públicas incluem as análises para a incorporação de um novo medicamento ou tecnologia no Sistema Único de Saúde (SUS) e/ou na Agência de Saúde Suplementar (ANS). Este momento integra a oportunidade para pacientes, familiares, comunidade científica, profissionais da saúde e demais partes interessadas, poderem participar ativamente, garantido que suas necessidades sejam ouvidas (MANCINI, 2022).

Cabe aqui destacar, um papel importante que já é e pode ser desempenhado com maior ênfase pelas associações de pacientes em não só participarem, como principalmente preparar e engajar

pacientes, familiares, cuidadores, profissionais da área da saúde, mas sobretudo, os pacientes a participarem das consultas públicas pertinentes, contribuindo de forma fidedigna com relatos reais e pessoais, usufruindo deste espaço para declararem sua história e descreverem como determinada política ou incorporação de tecnologia já muda ou poderá mudar os rumos da sua saúde e de tantos outros pacientes.

Nos dias atuais é de extrema relevância destacar o indispensável papel da internet e, em especial, das redes sociais ao fomentar o compartilhamento de experiências e reflexões estimulando o conhecimento coletivo e eventualmente a concepção de reinvindicações individuais sobre as quais recaem o benefício de estimular o conhecimento coletivo.

Neste sentido, o trabalho de Aligieri (2022) pontua diversas situações destacando o papel fundamental dos ciberativistas frente as consultas públicas da Conitec relacionadas ao diabetes. É destacado o fenômeno do ciberativismo em diabetes como forma de participação social dos usuários do SUS na política pública, através da mobilização pelas mídias digitais, usando este espaço para divulgação de informações sobre o processo de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS).

Para os ciberativistas, a utilização da internet e das redes sociais funciona como uma alternativa para extrapolar os canais de comunicação tradicionais, apresentando assim um espaço definitivamente público, para que determinado grupo e a sociedade como um todo possam se manifestar e discutir o impacto de ideias, soluções, propostas e opiniões (SANTOS, 2011).

Nesta discussão, evidencia-se também o notável trabalho desempenhados pelas associações de pacientes na Europa e Estados Unidos, que dão suporte aos portadores de transtornos mentais, em especial, nas pautas sociais que envolvem o combate do estigma e

discriminação muito presentes no dia a dia destes pacientes. Destaca-se, os avanços conquistados frente a leis que proíbam a discriminação de pessoas no ambiente de trabalho e ações para conscientização massiva quanto as doenças mentais.

Cabe sinalizar, os inúmeros desafios ainda enfrentados pelas associações para avançar nas agendas relacionadas a falta de tratamento adequado para a maioria dos pacientes, o isolamento e o fardo imposto para os familiares e a dificuldade no diálogo entre médicos com os pacientes e familiares. As associações se concentram, neste sentido, em apoiar os pacientes fornecendo informações através de programas de educação e treinamento contribuindo para enaltecer o direito e preparando-os para usar sua voz seja no consultório médico, como no território público do saber (MORSELLI, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se evidente o reconhecimento da influência que as associações de pacientes exercem frente ao desenvolvimento de políticas públicas e demais esferas da arena de decisão na qual estas contribuem, como o engajamento em pesquisas, desenvolvimento de novas tecnologias, acesso ao tratamento e pautas sociais, traduzindo assim, a necessidade coletiva de atuação permanente para transformação da sociedade.

O trabalho desenvolvido pelas associações de pacientes contribui para a construção do empoderamento de pacientes, familiares e cuidadores, munindo-os com informação e capacitação, o que representa uma peça fundamental para garantir a "voz" e enaltecer o poder como indivíduos e em grupo, a fim de lutarem contra a fragmentação dos sistemas de saúde e impulsionarem de

forma participativa as soluções e as melhores perspectivas em prol da saúde.

Aponta-se que, pelo fato de as associações de pacientes atuarem como o principal elo entre os mais diferentes *stakeholders* que operam nas disputas políticas e econômicas da saúde, a ocorrência de conflitos de interesse entre estes atores é frequente. No campo da saúde, embora, as vezes "esquecido" ou corrompido pela busca implacável de obtenção de lucro, há de se resgatar que a principal e única motivação deve ser a manutenção da vida e o bem-estar do ser humano.

Destaca-se que o trabalho desempenhado pelas associações é de suma importância para garantir a "voz" e o direito dos pacientes e, portanto, essa atuação legítima, transparente, democrática e responsável, deve ser protegida e fortalecida frente a pressões de instituições privadas e públicas que possam vir a inibir e até mesmo extinguir este propósito.

REFERÊNCIAS

ALIGIERI, D. **Ciberativismo em diabetes**: Lutamos por vidas, não por likes (Dissertação de Mestrado em Saúde Pública). São Paulo: USP, 2021.

BARBOSA, R. L.; PORTUGAL, S. "Um olhar social para o paciente - Actas do I Congresso Iberoamericano de Doenças Raras". **Ces Contexto**, vol. 9, 2015.

CHAPMAN, S. Advocacy in public health: roles and challenges. **International Journal of Epidemiology**, vol. 30, n. 6, 2022.

CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **SUS**: avanços e desafios. Brasília: CONASS, 2006. Disponível em: <www.conass.org.br>. Acesso em: 25/06/2021.

EHRLICH, O. *et al*. "When patient advocacy organizations meet industry: a novel approach to dealing with financial conflicts of interest". **BMC Medical Ethic**, n. 96, 2019.

GRUDZINSKI, R. **A nossa batalha é fazer o governo trabalhar**: estudo etnográfico acerca das práticas de governo de uma associação de pacientes (Tese de Mestrado em Antropologia). Porto Alegre: UFRGS, 2013.

HENRIQUES, M. S.; MAFRA, R. L. M. "Mobilização social em saúde: O papel da comunicação estratégica". **Caderno Mídia e Saúde**, [s. n.], 2006.

KAMPHUIS, H. C. *et al*. "Facts and figures about patient associations in the Netherlands between 2007 and 2009: review of their activities and aims". **Health Policy**, vol. 107, n. 3, 2012.

LIMA, M. A. F. D.; GILBERT, A. C. B.; HOROVITZ, D. D. G. "Redes de tratamento e as associações de pacientes com doenças raras". **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 23, n.10, 2018.

LÜCHMANN, L. H. H. "Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 29, n. 85, 2014.

MANCINI, N. "Participação em Consulta Pública tem grande importância para a Saúde". **Revista Abrale *On-line*** [2022]. Disponível em: <www.revista.abrale.org.br>. Acesso em: 11/06/2022.

MCCOY, M. *et al*. "Conflicts of Interest for Patient-Advocacy Organizations". **The new england journal of medicine**, vol. 9, n. 376, 2017.

MENEGAZ, M. "Associações de Pacientes e o Direito do Paciente". **IBDPAC** [2022]. Disponível em: <www.ibdpac.com.br>. Acesso em: 04/06/2022.

MORSELLI, P. L. "Present and future role of Mental Illness Advocacy Associations in the management of the mentally ill: realities, needs and hopes at the edge of the third millennium". **Bipolar Disorder**, vol. 2, 2000.

MÜLLER, R.; RACH, C.; SALLOCH, S. "Collective forward-looking responsibility of patient advocacy organizations: conceptual and ethical analysis". **BMC Medical Ethics**, vol. 22, n. 113, 2021.

NEGARANDEH, R. *et al*. "Patient advocacy: barriers and facilitators". **BMC**, vol. 5, n. 3, 2006.

PAIVA, J.; SILVEIRA, T.; LUZ, J. "Dinâmicas da participação política e estudos da deficiência: representatividade e políticas públicas". *In*: GESSER, M.; BÖCK, G. L.; LOPES, P. H. **Estudos da deficiência**: anticapacitismo e emancipação social. Curitiba: Editora CRV, 2020.

RIOS, L. E.; MORAES, V. A. "Uma abordagem ética do conflito de interesses na área de saúde". **Revista Bioethikos**, vol. 7, n. 4, 2013.

ROSE, S. L. "Patient Advocacy Organizations: Institutional Conflicts of Interest, Trust, and Trustworthiness". **The Journal of Law, Medicine and Ethics**, vol. 41, n. 3, 2013.

SANTOS, F. J. A. "O ciberativismo como ferramenta de grandes mobilizações humanas: das revoltas no Oriente Médio às ações pacíficas do Greenpeace no Brasil. São Paulo, v.5 n.1. 2011.

SCHEAR, R. M. *et al*. "International Framework for Cancer Patient Advocacy: Empowering Organizations and Patients to Create a National Call to Action on Cancer". **Journal of Global Oncology**, vol. 1, n. 2, 2015.

SIENKIEWICZ, D.; LINGEN, C. "The added value of patient organizations". **European Patients Forum Report** [2017]. Disponível em: <www.eupatient.eu>. Acesso em: 14/11/2021.

SILVA, S. F. **Narrativas Múltiplas**: Uma análise dos processos saúde-doença e do acesso às políticas públicas com a associação amigos múltiplos pela esclerose (Tese Graduação em Ciências Sociais). Porto Alegre: UFRGS, 2021.

TJCC - Todos Juntos Contra o Câncer. "Conitec quer conhecer pacientes e associações do Brasil". **TJCC** [2020]. Disponível em: < www.tjcc.com.br>. Acesso em: 01/03/2022.

VAN DETH, J. "Social involvement and democratic politics". *In*: VAN DETH, J. (ed.). **Private groups and public life**: social participation, voluntary association and political involvement in representative democracies. London: Routledge, 1997.

WESSELS, B. "Organizing capacity of societies and modernity". *In*: VAN DETH, J. (ed.). **Private groups and public life**: social participation, voluntary association and political involvement in representative democracies. London: Routledge, 1997.

WONG-RIEGER, D. "Moving from patient advocacy to partnership; a long and bumpy road". **The Patient**, vol. 10, 2017.

CAPÍTULO 2

Terapia Ocupacional, Sexualidad y Investigación para las Políticas Públicas

TERAPIA OCUPACIONAL, SEXUALIDAD Y INVESTIGACIÓN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Jose Ignacio Marchant Castillo

La sexualidad es una parte integral de la personalidad, está presente durante toda la vida del ser humano, desde el nacimiento hasta la muerte, y la manera en que se manifiesta y goza es diferente en cada persona. Así como su forma de expresión varía según la época de la vida y el contexto en donde se viva (CALERO *et al*., 2017), siendo rechazada y reprimida constantemente por el estado, la familia y la escuela, puesto que ésta está enmarcada dentro de una visión tradicional moralista, fundamentada en los valores de la moral cristiana, en donde el silencio prima cuando se trata de esta temática (ZAMBRANO *et al*., 2018).

Aun cuando se admita la existencia de las muchas formas de vivir los géneros y las sexualidades, existe un consenso en que habría solo un modelo adecuado, legítimo, normal de masculinidad y de feminidad, siendo la heterosexualidad, la única forma sana y normal de sexualidad. El apartarse de esta norma significaría buscar el desvío, salir del centro (LOURO, 2019) generando un proceso de auto segregación.

Sin embargo, al imponerse la heterosexualidad en la sociedad, se genera una mayor demanda sobre las personas en el cumplimiento de dicha norma, cuya desobediencia tiene como consecuencias las diversas formas de discriminación y violencia (GUERRA, 2009), considerándose como una población de riesgo, no por dichas características, sino como el resultado de la

marginación, acoso, exclusión y rechazo que vivencian desde la sociedad (CASTILLO, 2020).

Siendo un aspecto central de las personas, y una variable dependiente de múltiples factores, se puede y se debe reflexionar entorno a la práctica profesional y al rol que tiene el terapeuta ocupacional en la sexualidad. Así mismo, cuestionar la poca atención que se le está dando a la sexualidad en la profesión (HYLAND; MCGRATH, 2013; MCGRATH; LYNCH, 2014) y la inminente necesidad de capacitación en el área (CASTILLO, 2019).

Lo que se suma a la baja disposición de los estudiantes por la investigación (MAURY-SINTJAGO *et al*., 2018) y a que lo terapeutas ocupacionales, no se sienten capacitados para realizar un proyecto de investigación (ARAVENA *et al*., 2016), lo que se traduce en procesos de investigación menos frecuentes en terapia ocupacional (CASTILLO, 2023; CRUZ; PFEIFER, 2007), pudiéndose reconocer la deuda en cuanto al levantamiento de información y actualización del conocimiento científico en la profesión (MARCHANT, 2019).

Desde esta perspectiva, se puede visualizar la necesidad por investigar sobre las sexualidades y su relación con la terapia ocupacional, teniendo como ejemplo la necesidad de crear evaluaciones funcionales acordes al sexo de las personas mayores (ARAYA *et al*., 2016), la influencia de las normas de juego en la construcción de roles de género en la niñez (ARAVENA *et al*., 2017) o el poder visibilizar las diversas identidades de género en los perfiles de usuarios.

Sin limitarlos al binarismo de género, como se aprecia en la experiencia de Salgado *et al*. (2012), en la que se evidencia una restricción al acceso del programa de intervención para el apresto laboral de personas con consumo problemático de drogas, siendo que el colectivo con características de diversidad sexual, presenta mayor

frecuencia en el consumo y adicción de drogas (Observatorio chileno de drogas, 2017), que además se vincula con prácticas de riesgo como la utilización de drogas en las prácticas sexuales (CARVALHO *et al*., 2020).

En base a estos antecedentes, es importante plantearse procesos de investigación basados en el marco de derechos humanos y del enfoque diferencial de género, para tratar de adquirir todas aquellas vivencias a las cuales han estado expuestas los colectivos de disidencias sexuales, resguardando los aspectos bioéticos, para poder mejorar las prácticas de intervención, que deben ser contextualizadas a la realidad y a las verdaderas necesidades ocupacionales que presentan las personas a lo largo de su vida, pudiendo visibilizar y normalizar la participación de estos colectivos en los diversos contextos de atención en los cuales se desempeñe el terapeuta ocupacional.

ELEMENTOS TEÓRICOS

Para la descripción de este apartado utilizaremos el Enfoque diferencial de género y el Enfoque de derechos humanos.

De igual forma, se expresa la pertinencia de los modelos basados en la ocupación como guía teórica, puesto que guían al terapeuta ocupacional y su praxis, por medio del reconocimiento de la integralidad de las personas y su interacción en los diferentes ambientes donde participa en aquellas ocupaciones que, por ciclo vital, debiesen ejecutar. Estos elementos teóricos se describirán con mayor detalle en los siguientes párrafos:

El enfoque diferencial de género es como un proceso político en el que se afirman derechos identitarios, siendo un conjunto de pautas, medidas y acciones orientadas a grupos humanos con

características particulares por razón de su diversidad de género u opción sexual (SERRANO, 2014), que a la larga se convierte en una apuesta política por el cuestionamiento de las relaciones de poder entre los grupos de sujetos del enfoque diferencial y el poder hegemónico.

En este sentido, se debe buscar que las diferentes perspectivas sean integrales al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las líneas estratégicas de acción que orientan el tratamiento, la atención y la reparación integral a las víctimas de violencia de género, con la ayuda de las luchas sociales que cuestionan las articulaciones de poder hegemónicas (OLIVAR, 2020).

Sin embargo, solo considera situaciones judiciales centradas en el daño y no en los problemas estructurales que permitieron la generación del mismo, dando espacios a importantes dificultades y desafíos frente a casos complejos de opresión y violación de derechos en el país (FRANCO, 2017).

A su vez, el enfoque de derechos humanos viene a complementar y a enriquecer el enfoque diferencial de género, ya que valida las luchas de los colectivos discriminados, empoderando a las personas en el auto reconocimiento y la capacidad de exigir los derechos contenidos en los instrumentos internacionales, buscando la normalización y homogeneización de las diversidades sexuales y las corporalidades disidentes de lo hétero (ACOSTA, 2010), dejando de lado los eventos particulares para centrarse en la eliminación de las desigualdades estructurales que se dan de forma permanente a lo largo de la vida de estos colectivos discriminados.

Así mismo, se puede hacer mención de cualquier modelo basado en la práctica de terapia ocupacional, ya que comparten el factor ''persona'', en el cual se debe considerar la sexualidad, y con ello los valores e intereses que pueden ser influenciados por esta

característica, ya que las personas con una diversidad sexual, en cuanto a identidad, expresión y/u orientación sexual pueden ver restringido, desde el ambiente social, el acceso a una participación digna y significativa en las ocupaciones de la vida diaria y en sus elecciones ocupacionales (CASTILLO, 2019).

Dicha limitación de la participación ocupacional genera que las personas jóvenes tengan niveles más bajos de educación, estando más propensas al desempleo y a la pobreza, lo que disminuye sus oportunidades en la adquisición de un hogar (MEYER *et al.*, 2021).

Del mismo modo, los miembros de esta población reportan altos niveles de violencia física y sexual (CLEMENTS-NOLLE *et al*., 2006; KENAGY; BOSTWICK, 2005; LOMBARDI *et al*., 2001; Xavier et al., 2005) con tasas de violencia física que oscilan entre el 43% y el 60%, mientras que las tasas de violencia sexual oscilan entre el 43% y el 46%.

En el estudio de Clements-Nolle *et al*. (2006) se encontró que los intentos de suicidio están asociados, entre otros factores, con el desempleo reciente, el sexo forzado o la violación, la victimización verbal y física relacionada con el género y la baja autoestima, habiendo una mayor incidencia de trastornos mentales en las personas lesbianas, gays y bisexuales, los cuales se deben a un ambiente hostil y estresante (MEYER, 2003).

Todos los elementos mencionados con anterioridad son aspectos abordados por los terapeutas ocupacionales en diversos contextos, pero que no siempre se observan desde una perspectiva de género diferencial o desde un enfoque de determinantes sociales, puesto que se abordan los sucesos y las consecuencias de estos, sin comprender los fenómenos que generaron dicha situación de vulnerabilidad o enfermedad.

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

Respecto a este apartado, es importante señalar que no se ahondará en aspectos metodológicos de la investigación en curso, si no que a los factores relevantes que se vinculan a la terapia ocupacional y la importancia de que el profesional disciplinar participe de las oportunidades que se generan en el ámbito de las sexualidades.

La investigación mencionada es fruto del arduo trabajo de Fundación Chile Diverso y el equipo de investigación de Universidad Andrés Bello (UNAB), quienes desarrollaron un estudio cuantitativo de dos etapas, cuya finalidad fue conocer el impacto del covid-19 y las medidas de prevención del mismo sobre la población Hétero-disidente, con esto se hace referencia a personas lesbianas, gay, bisexuales, trans, intersexual, queer, asexuales (LGBTQIA+) y toda la comunidad disidente de la heteronorma dentro de Chile.

La importancia de este estudio, al ser co-liderado bajo la mirada de un terapeuta ocupacional, tiene que ver con la construcción del instrumento de recolección de datos (cuestionario) y el análisis de la información preliminar, ya que se logró visibilizar y destacar la importancia de la ocupación como una arista que no siempre es considerada y desarrollada a cabalidad por otros profesionales y duplas psico-sociales.

Al centrar las preguntas del cuestionario en la ocupación, se logró percibir el nivel de afectación que tuvieron las personas al tener restringida su participación en los contextos significativos y las implicancias que se tienen al estar posicionado frente una barrera social, que produce una situación de discapacidad (CASTILLO, 2020), las cuales pudieron afectar la identidad ocupacional y

culminar en el suicidio de aquellas personas que son expuestas a violencia constante y a una baja o nula red de apoyo.

RESULTADOS E IMPACTO

Dentro de los resultados preliminares obtenidos en la primera etapa del estudio, se puede mencionar que el confinamiento ha limitado las posibilidades de expresión de la orientación sexual y la identidad de género**,** incrementando los factores de riesgo de salud mental, que de por si son mayores para este colectivo en un contexto tradicional, evidenciándose un 40% de patrones que son considerados patológicos según la evaluación GHQ (ROCHA *et al*., 2011).

Desde esta perspectiva, se comprende que los participantes hallan reportado una peor autopercepción de salud en comparación con la población general (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2017). Esta situación se debe a que la población LGBTIQA+ se ha visto restringida de participar socialmente con los grupos significativos que han colaborado en el desarrollo de la resiliencia y con los cuales comparte un sentido de pertenencia, ya que éstos funcionarían como grupos de ayuda mutua (HERAS, 2015), facilitando procesos de afrontamiento de las situaciones adversas provistas desde la LGBTIQA+ fobia que se generan en el hogar y por parte de familiares (WONG *et al*., 2014; FRABLE *et al.,* 1997).

Otorgando un contexto que obliga a las personas esconder sus características sexuales, ocultando su identidad ocupacional, en el hecho de que ésta es el reflejo de las actitudes, conductas y prácticas influidas por la motivación de vivenciar y expresar la sexualidad (CASTILLO, 2020) durante cada etapa del ciclo vital, las

cuales se observan en aquellas actividades relacionadas a la sexualidad dentro de los hábitos de rutina, desempeño y estilo (HERAS, 2015).

La situación descrita generó angustia adicional (HENDRICKS; TESTA, 2012) y un mayor miedo a ser descubiertos y violentados, lo que se evidencia en el hecho de que un 4% del colectivo ha sido hostigado y un 3% ha sufrido de violencia intrafamiliar, promoviendo conductas evitativas como el consumo de tranquilizantes, que ha llegado a estar presente en el 10% de la población encuestada (EL MOSTRADOR, 2020).

Estas cifras fueron presentadas en un seminario realizado por la Universidad Andrés Bello y Fundación Chile diverso el 24 de agosto a las 10:30 horas. En esta instancia se contó con una comisión de entidades político-legislativas de diversos sectores, quienes aceptaron su visualización en dicha instancia y en los trabajos que se desprendieran del mismo.

Dentro del panel de autoridades se contó con la participación de Adriana Muñoz, presidenta del senado, la ex senadora Carmen Frei y la ex candidata presidencial Beatriz Sánchez, con el fin de que las necesidades de la comunidad pudiesen ser resueltas a nivel político y con ello, dotar de justicia socio-ocupacional a las disidencias sexuales. Este seminario fue de libre acceso y su transmisión puede ser revisada en el siguiente link: https://covid-lgtbi.cl

REFLEXIONES Y DESAFÍOS PARA LA TERAPIA OCUPACIONAL

Es importante considerar la sexualidad como una característica única de cada persona, pudiendo abordarla en procesos

terapéuticos presenciales u online (MARCHANT, 2021). Además, es importante identificar como la sexualidad influye en las diversas habilidades y hábitos de estilo, estando o no en una situación de diversidad sexual, puesto que aquellas personas que se desvían de la norma social, son igualmente violentadas (MARCHANT, 2020).

Apreciándose una situación de discapacidad en donde la sociedad vulnera el derecho de la libre expresión y promueve barreras basadas en el indicador de salud género, pudiendo afectar el desempeño en el área de participación social y la motivación por la vida misma.

Desde esta perspectiva es importante colaborar en la visibilización de las disidencias sexuales, para que los gobiernos puedan tener conocimiento sobre las reales necesidades de los colectivos discriminados, pudiendo desarrollar y aprobar leyes que reivindiquen los derechos de las personas LGBTIQA+.

De la misma forma, se deben gestionar y facilitar los accesos a organizaciones y/o grupos de ayuda que puedan acompañar en las dificultades psico-socio-ocupacionales a las que pueden estar enfrentadas las personas del colectivo LGBTIQA+, manteniendo la red de apoyo cercana y significativa, con la cual puedan mantener y desarrollar un sentido de pertenencia, que les permita seguir participando socialmente de forma plena, segura y digna.

Puesto que las disparidades por identidad de género han aumentado durante los últimos años a diferencia de lo que se cree en el subconsciente social (RUSSELL; FISH, 2019), teniendo tasas alarmantes de jóvenes LGBTIQA+ que han intentado suicidarse, llegado al 30% (MEYER *et. al*, 2021).

Además, por medio de este reporte, se busca que los terapeutas ocupacionales y los futuros profesionales puedan abordar las problemáticas que conlleva la sexualidad con todas las herramientas teóricas y prácticas, en los diferentes niveles de

intervención, evidenciando al género como un indicador de salud que va a estar presente durante el curso de vida y que va afectar los derechos y la participación del colectivo LGBTIQA+.

Esto, sin mencionar otros indicadores que van a dificultar aún más el curso de vida de las personas, como lo serian el tipo de crianza con tutores con dificultades vinculares, que no les permite interactuar de forma apropiada con sus niños/as/es (MARCHANT; RODRÍGUEZ, 2021), los indicadores de pobreza o la discapacidad, específicamente aquellas producidas por un alto nivel de consumo de drogas y/o trastornos mentales o como consecuencia de fuertes golpizas asociadas a la LGBTIQA+ fobia.

Respecto a la violencia física, se hace necesario mencionar la incorporación de leyes que estén en contra de la discriminación, como lo es la ley 20.609 (BCN, 2012), la cual nace luego de un terrible incidente que culminó en el asesinato de un joven disidente. Sin embargo, estas situaciones son más frecuentes de lo deseado, siendo evidenciada una amenaza por parte de un dentista a una pareja gay, que culminó en la hospitalización de 12 días para la víctima, con fracturas en nariz, mandíbula y brazos. Además del estrés que conlleva haber sido amenazado con un arma de fuego (MOVILH, 2021).

Estas situaciones de violencia impidien el logro del desarrollo de una identidad ocupacional basada en los valores e intereses de las personas que tratan de coexistir en un sistema social que fue construido para restringir, y muchas veces evitar la movilidad social de ‘‘los otros’’, produciendo y reproduciendo situaciones de injusticia ocupacional que deben ser consideradas y tomadas en cuenta por los terapeutas ocupacionales.

Ya que estos profesionales no solo deben enfocarse en la fractura o al trastorno de estrés post traumático, si no que en las falencias sociales que invisibilizan las necesidades de los colectivos

discriminados, siendo nuestra labor el empoderarlos, acompañarlos en los procesos de negociación y con ello, lograr mejores condiciones políticas y sociales para nuestros usuarias/os/es.

REFERENCIAS

ACOSTA, C. A. D. "Judith Butler y la teoría de la performatividad de género". **Revista de Educación y Pensamiento**, n. 17, 2010.

ARAVENA C.; GAJARDO J. J.; MOLINA Q. A. "¿Qué pensamos de la investigación en terapia ocupacional? Percepción de un grupo de estudiantes y docentes en Chile". **Revista Chilena de Terapia Ocupacional**, vol. 16, n. 2, 2016.

ARAVENA, V. *et al*. "Influencia de la heteronorma en las elecciones ocupacionales y construcción de identidad de género de niñas y niños. Análisis del contexto educativo". **Revista de Estudiantes de Terapia Ocupacional**, vol. 4, n. 2, 2017.

ARAYA, E. *et al*. "Terapia ocupacional en usuarios con deterioro cognitivo o demencia en una unidad geriátrica de agudos: Una experiencia de hospitalización amigable". **Contexto**, vol. 3, 2016.

BCN - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. **Ley 20609, 12 de julio de 2012**. Santiago: Congreso Nacional de Chile, 2012. Disponible en: <www.bcn.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

CALERO, E. *et al*. "Abordaje de la sexualidad en la adolescencia". **Humanidades Médicas**, vol. 17, n. 3, 2017.

CARVALHO, I. *et al*. "Chemsex y conductas sexuales de riesgo en hombres que tienen sexo con hombres: Una revisión

sistemática". **Health and Addictions - Salud Y Drogas**, vol. 20, n. 1, 2020.

CLEMENTS-NOLLE, K. *et al*. "Attempted suicide among transgender persons: The influence of gender-based discrimina- tion and victimization". **Journal of Homosexuality**, vol. 51, 2006.

CRUZ, D. M. C.; PFEIFER, L. I. "Contribuciones de la investigación científica a la formación Profesional: ¿qué piensan los estudiantes de terapia ocupacional?". **Revista Chilena de Terapia Ocupacional**, n. 7, 2007.

DE LAS HERAS, C. G. **Desarrollo de integración de la teoría y la práctica del MOHO**: Modelo de ocupación Humana. Madrid: Síntesis, 2015.

EL MOSTRADOR. "Encuesta revela que comunidad LGTBIQ+ presenta altos riesgos psicosociales producto del confinamiento". **El Mostrador** [2020]. Disponible en: <www.elmostrador.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

FRABLE, D. E. *et al*. "Predicting self-esteem, well-being, and distress in a cohort of gay men: The importance of cultural stigma, personal visibility, community networks, and positive identity". **Journal of Personality**, vol. 65, n. 3, 1997.

FRANCO, F. "Axiomas e intersecciones: del enfoque diferencial y los derechos humanos en Colombia". **Academia.edu** [2017]. Disponible en: <www.academia.edu>. Acceso en: 23/12/2022.

GUERRA, L. A. "Familia y heteronormatividad". **Revista Argentina de Estudios de Juventud**, vol. 1, 2009.

HENDRICKS, M. L.; TESTA, R. J. "A conceptual framework for clinical work with transgender and gender nonconforming clients: An adaptation of the minority stress model". **Professional Psychology: Research and Practice**, vol. 43, n. 5, 2012.

HYLAND, A.; GRATH, M. "Sexuality and occupational therapy in Ireland–a case of ambivalence?". **Disability and Rehabilitation**, vol. 35, n. 1, 2013.

KENAGY, G. P.; BOSTWICK, W. B. "Health and social service needs of transgender people in Chicago". **International Journal of Transgenderism**, vol. 8,2005.

LOMBARDI, E. L. *et al*. "Gender violence: Transgender experiences with violence and discrimination". **Journal of Homosexuality**, vol. 42, 2001.

LOURO, G. L. "Currículo, género y sexualidad. Lo 'normal', lo 'diferente' y lo 'excéntrico'". **Descentrada**, vol. 3, n. 1, 2019.

MARCHANT CASTILLO, J. "Terapia Ocupacional en la inclusión laboral de personas trans. Un ensayo reflexivo". **Revista de Estudiantes de Terapia Ocupacional**, vol. 7, n. 2, 2020.

MARCHANT CASTILLO, J. **Posibles abordajes de terapia ocupacional en educación sexual**: De población infanto-juvenil LGBT Una revisión sistemática. Madrid: Editorial Académica Española, 2020.

MARCHANT CASTILLO, J. "Influencia del covid-19 en el rol docente". **UCMaule**, n. 60, 2021.

MARCHANT CASTILLO, J. "Posibles Abordajes de Terapia Ocupacional en la educación sexual de niños, adolescentes y jóvenes

Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgéneros". **Revista Chilena de Terapia Ocupacional**, vol. 19, n. 2, 2019.

MARCHANT CASTILLO, J. I. "Terapeutas ocupacionales y su rol docente: percepciones de profesionales y estudiantes universitarios". **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, vol. 31, 2023.

MARCHANT CASTILLO, J. I.; RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, J. E. "Vinculándose con la telemedicina: Experiencias de Terapia Ocupacional en un Servicio de Neuropsiquiatría Infantojuvenil". **Contexto**, n. 7, 2021.

MAURY-SINTJAGO, E. A. *et al*. "Disposición a la investigación científica en estudiantes de ciencias de la salud". **Horizonte Médico**, vol. 18, n. 2, 2018.

MCGRATH, M.; LYNCH, E. "Occupational therapists' perspectives on addressing sexual concerns of older adults in the context of rehabilitation". **Disability and rehabilitation**, vol. 36, n. 8, 2014.

MEYER, I. H. "Prejudice, social stress, and mental health in lesbian, gay and bisexual populations: Conceptual issues and research evidence". **Psychological Bulletin**, vol. 129, 2003.

MEYER, I. H. *et al*. "Minority stress, distress, and suicide attempts in three cohorts of sexual minority adults: A US probability sample". **PLoS One**, vol. 16, n. 3, 2021.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. **Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional**. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, 2017.

OBSERVATORIO CHILENO DE DROGAS. **Décimo segundo estudio nacional de drogas en población general de Chile, 2016**. Santiago: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, 2017.

OLIVAR ROJAS, A. F. "Políticas públicas y enfoques diferenciales: aproximaciones desde la interculturalidad y la democracia radical". **Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, vol. 41, n. 88, 2020.

ROCHA, K. B. *et al*. "Propiedades psicométricas y valores normativos del General Health Questionnaire (GHQ-12) en población general española". **International Journal of Clinical and Health Psychology**, vol. 11, n. 1, 2011.

RUSSELL, S. T.; FISH, J. N. "Sexual minority youth, social change, and health: A developmental collision". **Research in Human Development**, vol. 16, n. 1, 2019.

SALGADO, J. *et al*. "Programa de intervención para el apresto laboral de personas con consumo problemático de drogas: Aproximándose al rol de trabajador". **Contexto**, vol. 1, 2012.

SERRANO MURCIA, A. "Perspectivas diferenciales en la justicia transicional en Colombia: avances y retos". *In*: CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA. **Desafíos para la Reintegración, Enfoques de Género, Edad y Etnia**. Santiago: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014.

WONG, C. F. *et al*. "Minority stress experiences and psychological well-being: The impact of support from and connection to social networks within the Los Angeles House and Ball communities". **Prevention Science**, vol. 15, n. 1, 2014.

XAVIER, J. *et al*. "A needs assessment of transgendered people of color living in Washington, D. C". **International Journal of Transgenderism**, vol. 8, 2005.

ZAMBRANO-PLATA, G. E. *et al*. "Imaginarios de sexualidad en estudiantes universitarios". **Revista de Salud Pública**, vol. 20, 2018.

CAPÍTULO 3

Una Herramienta para la Atención Gubernamental a las Vulnerabilidades desde las Políticas Públicas

UNA HERRAMIENTA PARA LA ATENCIÓN GUBERNAMENTAL A LAS VULNERABILIDADES DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Lisbet López-Saavedra

Erik Ridel González-Remón

Yasmani Calviño-González

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, haciendo un llamado a asegurar "que nadie se quede atrás" en la senda del desarrollo. Se trata de una agenda universal e integrada, que ubica a la igualdad basada en derechos en el centro del desarrollo sostenible.

Los países de América Latina y el Caribe han suscrito la Agenda 2030 y se han comprometido con ella, y están emprendiendo acciones para avanzar en el desarrollo social inclusivo y la promoción de la igualdad, la dignidad y los derechos de todas las personas. La preocupación por las desigualdades y la estratificación social ha sido un tema privilegiado dentro del quehacer económico y social.

La investigación y medición multidimensional de las vulnerabilidades, los gastos e ingresos de los hogares es necesaria para satisfacer diversos requerimientos que se plantean desde las ciencias sociales o para la elaboración de la política económica, especialmente en todo lo vinculado al bienestar de la población.

Los censos socioeconómicos a los hogares constituyen una de las fuentes más valiosas para la obtención de ese tipo de datos

relacionados con una población determinada, y pueden adaptarse para abarcar gran diversidad de temas u objetivos. La información que se recoge con estos instrumentos contribuye a mejorar el conocimiento sobre la distribución del bienestar y la pobreza, sobre el comportamiento económico y social de los hogares y sobre el acceso a servicios básicos de bienestar.

El procesamiento y estudio de estos datos puede proporcionar información útil para la elaboración de las políticas económicas y sociales orientadas al bienestar, o que afectan los ingresos y los gastos de la población. En Cuba, el tratamiento a las vulnerabilidades en la población toma un nuevo tono en las condiciones de la Tarea de Ordenamiento y la actualización del modelo económico cubano.

Las recientes disposiciones legales aprobadas en el Consejo de Ministros, demuestran la importancia que se le concede el Gobierno cubano a la mitigación de las situaciones de vulnerabilidad que persisten en nuestra sociedad. Resulta válido aclarar que las manifestaciones de esas dinámicas tienen peculiaridades en el contexto cubano, basado en un sistema que garantiza el acceso gratuito a todo el conjunto de la población a alimentos subsidiados, servicios de salud y educación universales y con altos estándares de calidad.

Este artículo tiene como objetivo explicar las características de la medición de la pobreza multidimensional como una herramienta para el perfeccionamiento de la atención gubernamental a las vulnerabilidades desde las políticas públicas. Además, se esboza la propuesta de un Observatorio como vía para la concreción dicha tarea en las condiciones de la sociedad cubana.

A continuación, se realizan precisiones metodológicas de los métodos que son empleados por las Ciencias Sociales para acercarse al tema de las vulnerabilidades. En ese recorrido se hace referencia

a métodos unidimensionales y su necesaria evolución a métodos multidimensionales, en aras de perfeccionar los modos de medición y la comprensión de las vulnerabilidades.

Más adelante, se hace énfasis en las características del contexto cubano y sus determinantes para la aplicación de esos métodos, como forma para ajustar los modos en que se producen y se operacionalizan las políticas públicas. Hace referencia a las potencialidades de una propuesta de Observatorio de Políticas Públicas como una herramienta que puede contribuir al desarrollo de la autonomía municipal y el despliegue de políticas públicas territoriales, con capacidad para el proceso de implementación y evaluación de esas directivas a diversas escalas, así como elemento con potencial orientador para la toma de decisiones en los Gobiernos municipales.

MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología empleada para la medición de la pobreza multidimensional se basa en tomar como en iguales proporciones el valor de los derechos sociales y el bienestar económico (50 -50).

Con estas ponderaciones estas categorías se complementan para el análisis de la situación y la intensidad de las carencias que experimentan los individuos, como parte de un vínculo social entre las instituciones sociales. Su propósito esencial de permitir el acceso de los grupos sociales en desventaja al desarrollo socioeconómico previsto en nuestro modelo de desarrollo social hasta 2030.

> [A fin de] identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere, se definen la línea de pobreza por ingresos

> y la línea de pobreza extrema por ingresos. La primera hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La segunda permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada (CONEVAL, 2018).

De acuerdo a la metodología validada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018), una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada de la siguiente manera:

- Población en situación de pobreza multidimensional. Población con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos y que padece al menos una carencia social.
- Población vulnerable por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos.
- Población vulnerable por ingresos. Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
- Población no pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene carencia social alguna.

El Observatorio puede constituir un instrumento para procesar, gestionar información valiosa de un territorio y proponer acciones para el desarrollo social. Esta iniciativa será capaz de generar conocimientos con un alto nivel de importancia al ser actual y novedoso, lo que puede ser utilizado por los receptores que tengan interés en esa información.

A partir del uso de las nuevas tecnologías, el Observatorio imbricará distintas herramientas que permitan crear un entorno informático, para el acceso versátil a una red distribuida de archivos de información y datos a través de Internet. Se trata de una estrategia colaborativa, y su puesta en práctica implica incrementar y estimular al flujo de información pertinente en varias vertientes.

La medición multidimensional de la pobreza como herramienta para el perfeccionamiento de la gestión gubernamental y elevación de vida de la población constituye una novedad en las condiciones del sistema político cubano que fortalece nuevas formas de atención a los grupos con mayores riesgos para vivenciar estas carencias incompatibles con la esencia socialista de la isla.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A partir de los trabajos de Amartya Sen (1979, 1985, 1987), se ha desarrollado una línea de investigación que se centra en la pobreza como un fenómeno multidimensional; que surge a partir del enfoque de capacidades de las personas. La identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen de privaciones) puede proporcionar un enfoque más completo de la pobreza.

La ONU en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague (1995) se definió la pobreza absoluta como “condición

caracterizada por una escasez severa de las necesidades humanas básicas, que incluyen alimentos y agua potable. Así como condiciones de salud, higiene, vivienda, educación e información".

La Asamblea General de la ONU adoptó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los Estados miembros de la Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible.

La medición de pobreza considera dos fases fundamentales: la identificación y la agregación, para la primera se debe determinar un criterio de pobreza, por ejemplo, línea de pobreza, y se debe identificar quienes satisfacen tal criterio. En la segunda fase se combinan los datos en un indicador general (FERES; MANCERO, 2001).

Se han planteado diferentes metodologías para el cálculo de la pobreza, las principales son la metodología indirecta y la directa; la primera relacionada con el ingreso y la segunda con las condiciones de vida (FERES; MANCERO, 2001). Se presentan algunos de ellos en síntesis a continuación:

Los principales indicadores que se consideran en la metodología indirecta son el ingreso y el consumo, dependiendo de la perspectiva que se quiera revisar, si bien estos indicadores permiten conocer los cambios a corto plazo de la pobreza, pueden presentar errores, que por diversas razones las personas tienden a reportar incorrectamente estos valores.

En esta metodología se considera también la Línea de Pobreza, entre los principales métodos de cuantificación de las líneas de pobreza se encuentran: por consumo calórico, que busca

establecer los ingresos necesarios para suplir un mínimo de necesidades nutricionales; y por la canasta de consumo, que está formada por bienes y servicios de consumo básico (FERES; MANCERO, 2001).

LÍNEA DE POBREZA

Las líneas de pobreza se establecen en función de un ingreso o gasto mínimo que permitan niveles adecuados de vida. El método de línea de pobreza consiste en la definición de necesidades básicas y sus componentes, se define una canasta de bienes y servicios de cada hogar y se calcula el costo de la canasta que es la línea de pobreza. Finalmente, se compara el ingreso del hogar con la línea de pobreza y se clasifica como pobres los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (BOLTVINIK, 1994).

MÉTODO DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL

A partir de la creación del Índice de Pobreza Humana (IPH) en 1997, han surgido una serie de metodologías para medir la pobreza multidimensional. Entre los más destacados cabe mencionar el de Sen (1992), Atkinson (2003), Burguignon y Chakarvarty (2003), Deutsch y Silber (2005), Chakravarty y D´Ambrosio (2006), Bossert *et al*. (2007), que permiten analizar las privaciones de los individuos en distintas dimensiones y que le llevan a vivir en situación de pobreza (ALKIRE; FOSTER, 2011).

En el 2011 Alkire y Foster, publicaron un estudio en el que plantearon una nueva metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional. La característica de esta forma es que es sencilla

de construir, académicamente robusta y adaptable al contexto local. De acuerdo con Alkire y Foster (2011), las propiedades del Índice de Pobreza Multi dimensional son:

Descomponibilidad: "requiere que la pobreza general sea tomada como el cociente de los niveles de pobreza de los estratos grupales, donde las ponderaciones son los porcentajes de población." Según mencionan, esta propiedad permite generar perfiles de pobreza.

Invarianza de replicación: La medición permite comparaciones significativas a través de poblaciones de diferente tamaño.

Simetría: El nivel de pobreza no se ve afectado si dos hogares o personas intercambian sus vectores de desempeño (condiciones de vida).

Enfoque de pobreza: La medida refleja el incremento simple de condiciones de vida solamente en el universo de pobres.

Enfoque de las privaciones: la medida multidimensional de la pobreza no cambia si existe un incremento simple en alguna condición de vida donde no hay privaciones.

Siguiendo la metodología de Coneval (2018) que se emplea para la medición de la pobreza multidimensional en este caso que se pro- pone, se estima que la pobreza está determinada por la restricción de las opciones de vida de los individuos y se busca equiparar las múltiples privaciones o condiciones de vida que pudieran circunscribir el ejercicio de las libertades individuales y colectivas.

Para esa institución, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene asegurado el ejercicio de al menos una de sus garantías constitucionales para el desarrollo

social, y su nivel de salario resulta exiguo para obtener los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus carestías.

A fin de identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere, se definen la línea de pobreza por ingresos y la línea de pobreza extrema por ingresos.

La primera hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La segunda permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

De acuerdo a la metodología avalada por Coneval (2018), una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada de la siguiente manera:

- Población en situación de pobreza multidimensional. Población- con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos y que padece al menos una carencia social.
- Población vulnerable por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos.
- Población vulnerable por ingresos. Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
- Población no pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene carencia social alguna.

LA EXPERIENCIA CUBANA

Cuba a lo largo de más de seis décadas ha mantenido la concepción de que el desarrollo no es sólo crecimiento económico, sino que debe expresarse también en la superación de las desigualdades económicas y sociales y en la forma de distribución de lo producido, constituye una profunda manifestación de justicia social.

Cuba se ha situado en la avanzada del desarrollo social en la región latinoamericana, caribeña y del mundo, aún en medio de situaciones complejas que genera el bloqueo económico de Estados Unidos. La desaparición del modelo de relaciones con los países del CAME a comienzos de la década del 90, fue sin dudas el factor desencadenante de la crisis de la economía cubana, por ende, el modelo social estuvo sometido a los mayores retos desde su implantación.

La aplicación de una dualidad monetaria y el mayor espacio otorgado al mercado en la distribución, tuvieron repercusiones directas en el funcionamiento de la sociedad. En dicho periodo inicia una tendencia de aumento de las desigualdades sociales, expresadas con énfasis en: diferenciación de los ingresos y el acceso al consumo, insuficiencia de los ingresos salariales para cubrir las necesidades básicas (deterioro del trabajo como medio de satisfacción de las necesidades), reemergencia de situación de pobreza, fortalecimiento de brechas de equidad relacionadas con el género y vinculadas al trabajo, brechas de equidad radicalizada, patrón selectivo de movilidad social (FERRIOL, 2004).

La investigación y medición multidimensional de las vulnerabilidades en contexto de la actualización del modelo económico-social cubano, constituye un pilar para gestionar y evaluar el desempeño de las políticas sociales. Para el abordaje

académico y luego práctico de las vulnerabilidades se emplean métodos cuantitativos, a partir de datos públicos de la ONEI. Con vista a dar una mayor precisión a los resultados, es necesario interrelacionarlos con otras bases de datos de interés, de carácter público.

A la desigualdad socioeconómica (cuya manifestación más clara es la desigualdad de ingresos y en la propiedad de activos físicos y financieros) se superponen las desigualdades de aquellas derivadas de la situación de discapacidad, del estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género.

Las desigualdades sociales no son naturales, sino por el contrario, la resultante de un proceso de construcción sociocultural. La vulnerabilidad es un problema social complejo que abarca otras dimensiones que superan la dimensión material para la reproducción de la vida cotidiana.

El gobierno municipal, según la perspectiva del desarrollo local, tiene la capacidad para recoger los impulsos sociales de "abajo hacia arriba", capacidad que lo convierte en uno de los principales promotores de las iniciativas locales de cambio social. Se transforma, por tanto, en una instancia política que puede movilizar, coordinar y articular los esfuerzos políticos, sociales y económicos del municipio. Su contacto directo con la sociedad, aunado a las diversas competencias y responsabilidades que tiene, lo hacen ser un agente sustantivo para coadyuvar en la generación de procesos de desarrollo local.

El diseño de estas estrategias no sólo se basa en reunir expertos, acumular información y hacer planes. Se trata de formar mecanismos que proporcionen orientaciones claras y el modelo tradicional de gobierno de tareas rígidas y repetitivas a un modelo de gobierno que toma decisiones en situaciones cambiantes y complejas.

En las estrategias con esta visión sobresale la evaluación del desempeño del gobierno municipal mediante indicadores claves que muestren el nivel de sus capacidades de gestión el manejo de la hacienda pública, los resultados de las acciones fijadas en los programas operativos de las Estrategias de Desarrollo Municipales, la atención a las demandas ciudadanas, la promoción de la participación social, el cumplimiento de las formas de rendición de cuentas y transparencia, entre otras.

La evaluación del desempeño de los municipios puede coadyuvar, por ende, a identificar errores en la planeación e implementación de las actividades públicas municipales orientadas al desarrollo local. En la evaluación del desempeño municipal se centra justamente la presente investigación.

OBSERVATORIO DE TRABAJO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Observatorio es un instrumento para procesar, gestionar información valiosa de un territorio y proponer acciones para el desarrollo social. Esta iniciativa será capaz de generar conocimientos con un alto nivel de importancia al ser actual y novedoso, lo que puede ser utilizado por los receptores que tengan interés en esa información.

A partir del uso de las nuevas tecnologías, el Observatorio imbricará distintas herramientas que permitan crear un entorno informático, para el acceso versátil a una red distribuida de archivos de información y datos a través de Internet. Se trata de una estrategia colaborativa, y su puesta en práctica implica incrementar y estimular al flujo de información pertinente en varias vertientes.

Nuestra propuesta de Observatorio de Trabajo Social y Políticas Públicas constituye un Proyecto interinstitucional de la colaboración entre la Dirección Municipal de Trabajo y el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas radicado ambos en el municipio de Plaza.

Este tiene como objetivo caracterizar la realidad social, a través de la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de datos, de modo de identificar las necesidades sociales de la población para el oportuno di- seño, aprobación y evaluación de políticas públicas.

Además, tiene otros propósitos.

1. Introducir la metodología de medición multidimensional de la pobreza para la recolección y procesamiento de información de encuestas sociales.
2. Sistematizar los registros de datos, información y estadísticas que permitan caracterizar en tiempo real la población del municipio, a partir de la determinación de sus necesidades sociales.
3. Proponer a las autoridades de la demarcación a partir de herramientas científicas el perfeccionamiento de los mecanismos y recursos del Estado para la atención a la pobreza y otras vulnerabilidades en el municipio.

Pertinencia del observatorio

- Mejora el diagnóstico de caracterización socioeconómica del país con información certera y rigurosa.
- Aporta información con mayor frecuencia y alcance territorial que la disponible en la actualidad.

- Introduce la medición multidimensional de fenómenos sociales a partir de instrumentos validados internacionalmente con información de indicadores de ingresos, empleo, salud y educación, etc.
- Proporciona un novedoso sistema informático que permita el monitoreo de los factores determinantes de la pobreza y carencias a nivel territorial.
- Ofrece a los decisores información oportuna para la toma de decisiones en el territorio, a partir de las proyecciones según la Estrategia de Desarrollo Municipal y las prioridades de trabajo del PCC.
- Complementar la información producida por las encuestas realizadas por la ONEI, a bajo costo de producción.

Fortalezas del IPM, como metodología de base para el Observatorio

1. Enriquece el diagnóstico sobre la pobreza, las vulnerabilidades en el municipio y señala la necesidad de evaluar los resultados de las políticas públicas que intervienen en su abordaje, en coherencia con una visión integral del desarrollo y del bienestar de las personas.
2. Es una herramienta valiosa para identificar grupos de población y territorios que, independiente de sus ingresos, permanecen excluidos de acceder a las oportunidades y bienestar del que disfruta el resto del país.
3. El análisis de su evolución a través del tiempo permite observar cambios estructurales de la sociedad que las mediciones por ingreso no capturan y que no dependen exclusivamente del ciclo económico.

4. Potencia la intersectorialidad e interseccionalidad y actuación concertada de distintos organismos, organizaciones y servicios públicos, identificando carencias específicas que requieren de intervenciones integrales.
5. Estimar el porcentaje de la población y de los hogares en situación de pobreza por ingresos y/o multidimensional, y la desigualdad de ingresos.
6. Identificar carencias y demandas de la población en las áreas señaladas, y evaluar brechas entre segmentos sociales y ámbitos territoriales.

CONCLUSIONES

Este estudio demuestra la valía de la medición multidimensional de la pobreza como método para el perfeccionamiento de la labor gubernamental en la atención a las vulnerabilidades.

Con la elaboración de un instrumento para el registro de la información socioeconómica en los hogares del municipio, la formación de capacidades en instituciones y el gobierno municipal, el desarrollo de una aplicación móvil y un software informático para la captación, transmisión, procesamiento y difusión de los datos captados en el hogar, entre otros.

La información que se recoge con el instrumento diseñado contribuye al perfeccionamiento del trabajo social y la toma de decisiones en el gobierno local y mejorar la autonomía municipal y la evaluación de las vulnerabilidades en la población seleccionada.

Este trabajo proporciona información útil para la elaboración de las políticas públicas orientadas al perfeccionamiento de las Estrategias de Desarrollo Local de los municipios cubanos,

como forma de fortalecer la autonomía municipal. Esta constituye una experiencia que puede replicarse en otros territorios y aportar al encadenamiento productivo de los actores económicos existentes e impulsar el desarrollo de nuevos, a partir de un diagnóstico eficiente de las potencialidades del territorio.

Todo ello, a partir de colocar las necesidades de la población como eje potenciador de los programas de desarrollo municipales y entre regulador y promotor de tomas de posturas gubernamentales que garanticen el cumplimiento de los derechos ciudadanos refrendados en la Carta Magna de la nación.

La implementación de la metodología de la medición multidimensional de la pobreza resulta novedosa y efectiva para la comprensión de la vulnerabilidad en nuestro contexto, al adaptarse a las medidas nacionales, a partir del uso de indicadores propios. El empleo de esta herramienta brinda posibilidades para su extensión, sistematización y estandarización en otras demarcaciones territoriales.

Este tipo de estudio aporta un arsenal de datos con alto valor científico para la atención de individuos, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad. Evidencia la importancia del Observatorio del Trabajo Social. Los resultados presentados contribuyen al perfeccionamiento de la toma de decisiones de las instancias gubernamentales, la gestión de las Estrategias de Desarrollo Municipal, la gobernanza y su autonomía.

Considera aspectos transversales de la vulnerabilidad que deben ser tenidos en la planificación de las finanzas municipales, la evaluación de políticas públicas a tener en cuenta por los *policy makers*. Este estudio puede tomarse como referencia para la elaboración en nuestro país de una Política Pública específica para la atención de la heterogeneidad de las dinámicas socioeconómicas de los grupos en situación de vulnerabilidad.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J. "Counting and multidimensional poverty measurement". **OPHI** [2011]. Disponible en: <www.ophi.org.uk>. Acceso en: 23/12/2022.

BOLTVINIK, J. "La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios". **Frontera Norte**, vol. 6, n. 1, 1994.

CONEVAL- Consejo Nacional de Evolución de la Política de Desarrollo Social. "Normateca". **CONEVAL** [2018]. Disponible en: <www.coneval.org.mx>. Acceso en: 12/12/2022.

FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

FERRIOL, A.; CASTIÑEIRAS, R.; THERBORN, G. **Política social**: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia. Montevideo: ASDI, 2004.

ONU – Organizacíon de las Naciones Unidas. "Informe de la cumbre mundial sobre desarrollo social". **ONU** [1995]. Disponible en: <www.onu.org>. Acceso en: 23/12/2022.

ONU - Organizacíon de las Naciones Unidas. "Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". **ONU** [2015]. Disponible en: <www.onu.org>. Acceso en: 23/12/2022.

PEÑA FARIAS, *et al*. "La reproducción de la pobreza familiar desde la óptica de los regímenes de bienestar en el contexto cubano actual". **Anales de la Academia de Ciencias de Cuba**, vol. 5, n. 3, 2016.

SEN, A. “Sobre conceptos y medidas de pobreza”. **Comercio Exterior**, vol. 42, n. 4, 1992

CAPÍTULO 4

Como as Principais Premissas de Turismo de Base Comunitária (TBC) vêm Sendo Expressas em Políticas Públicas de Turismo no Brasil?

COMO AS PRINCIPAIS PREMISSAS DE TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA (TBC) VÊM SENDO EXPRESSAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL?[1]

Marcelo Augusto Gurgel de Lima

Marta de Azevedo Irving

Elizabeth Oliveira

O turismo vem sendo compreendido na literatura especializada, nas últimas três décadas, como um fenômeno multifacetado e dinâmico, indissociável das dimensões sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas, dentre outras, que caracterizam a sociedade contemporânea. Entretanto, não se pode desconsiderar que, de maneira geral, a interpretação do turismo como uma atividade econômica tem dominado as narrativas de políticas públicas e as pesquisas acadêmicas sobre o tema.

Globalmente, o alcance do turismo vinha avançando na última década, até 2019, período anterior ao início da pandemia da Covid-19, segundo dados da Organização Mundial do Turismo (UNWTO, 2019). Especificamente no contexto brasileiro, estatísticas do Ministério do Turismo, até o mesmo período indicavam uma tendência de estabilidade. E, em decorrência desse movimento, o setor vinha adquirindo, progressivamente, "*status* institucional junto à administração pública", conforme destacado por Lemos (2013, p. 1402).

[1] Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio no desenvolvimento da presente pesquisa.

Apesar desse cenário promissor nas últimas décadas, a pesquisa em turismo apenas se consolidou, com maior objetividade, a partir da década de 1980, com o trabalho de pesquisadores de referência internacional sobre o tema, como Murphy (1985) e Krippendorf (1987), entre outros pioneiros nesse campo de investigação. Esses autores, entre outros, passaram a promover, desde então, um debate crítico com relação aos impactos negativos gerados pelo turismo que transcendiam a leitura econômica dominante.

Nesse contexto, as iniciativas locais de turismo passaram, também, a ser consideradas como focos de análise na literatura especializada e nas narrativas de políticas públicas, como vias possíveis para a internalização dos compromissos socioambientais pactuados, globalmente. Para tal, a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (CNUMAD), também conhecida como *Rio-92,* ampliou a visibilidade para o resgate e a valorização das culturas locais.

Nesta dinâmica, o chamado turismo de base comunitária (TBC), passou a ser interpretado e debatido na literatura acadêmica e nas narrativas de políticas públicas, como uma via possível para o desenvolvimento socioeconômico local.

Assim, o TBC vem sendo compreendido pelo seu potencial transformador. Essa afirmação adquire maior relevância, ainda, tendo em vista a grave crise pandêmica que afetou o setor, exigindo da gestão pública e, de demais segmentos da sociedade, uma reflexão profunda para a "reinvenção" do turismo, frente à urgência no combate às desigualdades sociais e à necessidade de internalização da pauta socioambiental, no plano de políticas públicas. Nesta perspectiva, as propostas relativas ao TBC adquirem, cada vez mais, visibilidade nesse debate.

Diante deste panorama, um questionamento parece central: Como as premissas do TBC vêm sendo expressas nas narrativas de políticas públicas de turismo, no Brasil? Inspirado nessa questão e, considerando a urgência de se pensar caminhos para o turismo, em bases sustentáveis, no contexto pós-pandemia da Covid-19, este capítulo busca analisar como as principais premissas conceituais relativas ao TBC, vêm sendo expressas nas políticas públicas de turismo no Brasil, entre 2003 e 2018.

O percurso metodológico adotado para responder a este objetivo envolveu pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada no Portal de Periódicos CAPES/MEC, no mesmo recorte temporal, utilizando-se a terminologia chave de busca "turismo de base comunitária".

Com o intuito de se buscar interpretar como esse tema vinha sendo discutido no âmbito do debate acadêmico nacional, foram mapeados os artigos revisados por pares, e publicados em português, para se apreender algumas pistas, relacionadas às peculiaridades do debate sobre o TBC no caso brasileiro. Neste recorte, foi considerada para análise a produção científica entre 2003 (ano de criação do Ministério do Turismo - MTur) e maio de 2018, ano de início do Plano de Turismo 2018-2022, o ultimo documento setorial orientador em políticas públicas, ainda vigente no Brasil, no âmbito desta pesquisa.

Partindo dessa metodologia, foram identificadas dezesseis produções acadêmicas nacionais (APÊNDICE 1) que orientaram a construção de uma matriz-síntese (QUADRO 2) sobre as premissas conceituais associadas ao TBC no Brasil, inspirando, subsequentemente, a leitura dos Planos Nacionais de Turismo (PNT), no recorte adotado.

Em relação à pesquisa documental, foi realizada uma análise considerando as políticas públicas no mesmo recorte temporal,

envolvendo os quatro PNT. São eles: o Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (MTUR, 2003); o Plano Nacional de Turismo 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão (MTUR, 2007); o Plano Nacional de Turismo 2013-2016: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil (MTUR, 2013); e o Plano Nacional de Turismo 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil (MTUR, 2018).

A partir da matriz-síntese construída, os resultados foram interpretados pela análise de conteúdo (Bardin, 2016), tendo como suporte o *software* de gerenciamento e análise de dados, *ATLAS.ti*.

Para responder ao objetivo proposto, o capítulo foi organizado em cinco seções, além dessa introdução: i) breve balizamento teórico sobre o TBC*;* ii) interpretação do TBC na literatura nacional especializada; iii) síntese sobre as políticas públicas de turismo entre 2003 e 2018; iv) leitura crítica dos PNT com relação às principais premissas de TBC; v) reflexão síntese sobre o futuro do TBC no Brasil.

REFLEXÕES INICIAIS SOBRE O TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA

O reconhecimento do turismo como um fenômeno contemporâneo de alcance global, mas com evidentes e, frequentemente, graves implicações nas dinâmicas locais, vem sendo debatido, principalmente a partir da década de 1980, por autores como Murphy (1985) e Krippendorf (1984), entre outros.

Mas a reflexão sobre as suas implicações para as populações locais teve a influência do movimento ambientalista, no plano global, estando na origem das discussões acerca do que muitos autores denominam como “turismo responsável” ou “turismo sustentável”, em conexão aos debates mais amplos, inspirados na

crítica aos modelos vigentes e insustentáveis de desenvolvimento (OMT, 2003).

Neste sentido, a noção de sustentabilidade no turismo passou a ser, progressivamente, incorporada à reflexão acadêmica e às práticas do movimento social, por meio de três eixos de análise: o ecológico, o sociocultural e o econômico (WTO, 1993).

Por influência do movimento social, desde então, vem sendo reafirmado o compromisso global relacionado à autonomia e aos direitos das populações tradicionais e/ou locais, preservando-se os seus valores de origem e buscando-se salvaguardar o desenvolvimento das localidades turísticas, em bases sustentáveis.

Esses são, também, alguns dos princípios aprovados na *Carta do Turismo Sustentável*, pactuada em 1995. Nesse documento, percebe-se, claramente, a compreensão do turismo como fenômeno social e nele também está expressa a necessidade de se valorizar e conservar a natureza e as culturais das localidades visitadas.

A partir das décadas de 1980 e 1990, temas como conservação da biodiversidade e valorização das culturas locais passaram a adquirir maior visibilidade e alcance no debate global e no planejamento do turismo (RUSCHMANN, 2010). Isso como consequência das discussões socioambientais iniciadas nas décadas de 1960 e 1970, que culminaram na realização da *Rio-92*, um marco histórico e sem precedentes, para o delineamento de caminhos na direção de sociedades sustentáveis (LIMA, 2019, IRVING, AZEVEDO; LIMA, 2018).

Apesar dessa tendência global e da relevância acadêmica atribuída ao tema em anos recentes, é importante mencionar, também que, a expressão turismo de base comunitária (ou *community-based tourism*, em inglês) já vinha sendo utilizada na literatura especializada internacional desde a década de 1980. Neste contexto, o TBC representaria, em tese, uma via para a conexão entre

os moradores de localidades turísticas com a sua própria origem, representando, ainda, uma alternativa local para o enfrentamento da dinâmica da globalização e seus efeitos.

Nesta perspectiva, muitos projetos passaram a ser desenvolvidos em todo o mundo, desde então. Mas, foi somente a partir da década de 1990 que iniciativas com esse objetivo passaram a ser implementadas, de fato, em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, de acordo com Irving *et al.* (2018).

No cenário nacional, as experiências de TBC começaram a surgir, "organizadas independentemente de ações públicas (...) por meio de organizações não governamentais e pesquisadores do tema" (MTUR, 2010, p. 17). Na sua fase inicial, o TBC, no Brasil, "trazia em sua expressão um sentido marginal, periférico e até mesmo romântico, diante das perspectivas de um mercado globalizado e ávido por estatísticas e receitas" (IRVING, 2009, p. 108).

Mas com a expansão gradual desse tipo de iniciativa no país, um esforço para o balizamento teórico sobre o tema passou a mobilizar, também, a academia, no sentido de assegurar um marco conceitual consistente dirigido ao TBC. Ainda que não haja uma definição amplamente aceita e/ou consensual sobre TBC, no caso brasileiro, algumas perspectivas teóricas iluminam o debate nacional e as narrativas de políticas públicas com esse enfoque, conforme discutido na literatura especializada e como será contextualizado, a seguir.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O TBC NA LITERATURA NACIONAL

Analisando em profundidade a literatura nacional especializada, pode-se afirmar que o TBC vem sendo interpretado

por uma leitura que privilegia, prioritariamente, o protagonismo da população local, na medida em que essa,

> [...] passa a oferecer produtos e/ou serviços aos visitantes, tendo como principais impactos a valorização local, a geração de benefícios econômicos e a oportunidade de estreitamento de laços afetivos entre os moradores (BABTISTA; MOREIRA, 2017, p. 200).

Ainda segundo esses autores, moradores das localidades turísticas são entendidos como os reais protagonistas do processo e "atuam em conjunto para que todos os membros da comunidade possam ganhar com a atividade" (BABTISTA; MOREIRA, 2017, p. 200).

Assim, o protagonismo local, a primeira premissa conceitual aqui analisada, representa, em tese, um dos vieses centrais do processo, sendo essa perspectiva adotada por muitas das publicações de referência nesse debate (BABTISTA; MOREIRA, 2017; FERREIRA, 2014; MACEDO; MEDEIROS; AZEVEDO; ALVES, 2011; IRVING, 2009).

Por essa ótica, o TBC "resulta do sentimento de pertencimento e do poder de influência sobre os processos de decisão" (IRVING, 2009, p. 112). Essa percepção é também compartilhada, em parte, por outros autores de referência como Silva, Ramiro e Teixeira (2009), para os quais, o TBC deve ser "baseado na autogestão e no associativismo/cooperativismo" (SILVA; RAMIRO; TEIXEIRA, 2009, p. 362).

Considerando a importância da autogestão no processo, na segunda premissa conceitual analisada, Maldonado (2009, p. 31) defende, no TBC, a "autogestão sustentável dos recursos

patrimoniais comunitários, de acordo com as práticas de cooperação e equidade no trabalho e da distribuição dos benefícios gerados pela prestação dos serviços turísticos".

Esse processo de autogestão dos serviços e/ou dos produtos locais é enfatizado, também, por autores como Meguis, Farias, Viana e Hamoy (2015), que consideram fundamental que, além da autogestão, seja assegurado o compromisso de distribuição dos benefícios econômicos gerados pelo turismo nas localidades, de maneira mais equitativa possível.

O compromisso de geração de benefícios econômicos para as populações locais é também discutido em outras publicações acadêmicas e pode ser considerado como a terceira premissa conceitual associada ao TBC*,* na literatura nacional especializada. Autores como Babtista e Moreira (2017, p. 200) argumentam que um dos principais resultados do TBC deve ser, exatamente, a "geração de benefícios econômicos e, a oportunidade de estreitamento de laços afetivos entre os moradores, que atuam em conjunto para que todos os membros da comunidade possam ganhar com a atividade".

Da mesma forma, Macedo *et al*. (2011, p. 444), complementam o argumento anterior, quando afirmam que o TBC deve ser entendido "como toda forma de organização com base na especialidade (...) dos recursos pertencentes à comunidade". Isso reforçaria, segundo Bartholo (2009, p. 51), "os padrões relacionais interpessoais nos serviços turísticos ali implementados", sendo, portanto, uma condição fundamental para que a vivência em TBC possa acontecer.

Cabe ressaltar ainda que, segundo Bursztyn, Bartholo e Delamaro (2009, p. 86), o TBC "busca se contrapor ao turismo massificado, requerendo menor densidade de infraestrutura e

serviços e buscando valorizar uma vinculação situada nos ambientes naturais e na cultura de cada lugar".

Esse movimento de valorização da cultura local representa, portanto, a quarta premissa conceitual do TBC aqui analisada. Por essa interpretação, o TBC deve ser entendido em contraposição ao denominado turismo de massa, principalmente em virtude das experiências turísticas de TBC acontecerem, na maioria das vezes, em localidades de menor porte.

Isso porque esses locais são frequentemente habitados por populações tradicionais, como pescadores artesanais, ribeirinhos, agricultores locais, quilombolas, pantaneiros, ou indígenas que, segundo alguns autores, poderiam, em tese, compor os "arranjos produtivos locais, possuindo o controle efetivo das terras e das atividades econômicas associadas à exploração do turismo" (CORIOLANO, 2009, p. 282).

Essa perspectiva de análise se alinha às ideias de Gómez, Falcão, Castillo, Correia e Oliveira (2015, p. 1214), que defendem ser "as vivências oferecidas aos turistas, como o plantio, a pesca, a participação em cerimônias locais e, a hospedagem na casa dos moradores da região" essenciais para o desenvolvimento dessas localidades turísticas e para o êxito de iniciativas de TBC, argumento compartilhado também por Mano, Mayer e Fratucci (2017).

O compromisso com a conservação da natureza representa a quinta premissa do TBC. Nesse sentido, Loureiro e Gorayeb (2013, p. 15) discorrem sobre as questões relacionadas à responsabilidade socioambiental nas localidades onde o TBC acontece, enfatizando, especificamente, a importância da "preservação dos ecossistemas locais, por meio da educação ambiental trabalhada nos roteiros".

Essa opinião é compartilhada por autores como Sansolo e Bursztyn (2009, p. 150), para os quais, a conservação da natureza, entendida como "base da subsistência de diversas comunidades", é

também enfatizada como premissa fundamental, na perspectiva teórica associada ao TBC. Essa compreensão decorre do reconhecimento do contexto de megadiversidade biológica do país, o que torna, ainda mais relevante esse compromisso, notadamente, nas localidades onde o turismo se desenvolve e onde residem populações tradicionais.

Para Irving (2009) a relevância da dimensão relacional do TBC, se materializa pela oportunidade do real encontro entre turistas e moradores locais. Esse real encontro é também considerado como uma das premissas teóricas, no caso dessa prática, tendo em vista ser o TBC, por pressuposto, uma experiência dialógica, essencial para o fortalecimento de laços afetivos, entre visitantes e visitados e para o êxito de uma vivência do contexto local.

No caso da experiência do encontro no TBC é importante que se compreenda que, para que esse se materialize, é essencial que, moradores locais e turistas atuem "simultaneamente como agentes, sujeitos e objetos no processo" e, que esse encontro seja compreendido como uma "troca subjetiva entre 'quem chega' e 'quem está' no lugar turístico" (IRVING, 2009, p. 117).

Babtista e Moreira (2017) reafirmam, também, a importância da dimensão relacional no debate sobre o tema. Grimm, Sampaio e Betti (2017, p. 156) reforçam esse argumento, ao enfatizarem que o TBC possibilitaria, em tese, uma relação mais intensa entre visitantes e visitados, o que poderia contribuir, por sua vez, para a melhoria da "autoestima dos autóctones (...), para que percebam e valorizem seus modos de vida, mesmo quando estes se encontram distanciados dos padrões de consumo próprios da vida tipicamente urbana".

Mas para além das premissas anteriormente identificadas, o TBC vem sendo também interpretado, na literatura nacional, como uma alternativa capaz de "apontar caminhos frutíferos para a

melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população receptora" (BURGOS; MERTENS, 2015, p. 63), uma compreensão também compartilhada por Grimm, Sampaio e Betti (2017), entre outros autores. Dessa forma, o compromisso com a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar das populações se configura, complementarmente, como premissa conceitual, no caso do TBC.

Considerando-se as diversas perspectivas teóricas, anteriormente discutidas, algumas premissas parecem orientar essa discussão de maneira recorrente, no caso brasileiro: a) o protagonismo local, b) a autogestão, c) a geração de benefícios econômicos para as populações locais, d) a valorização da cultura local, e) o compromisso de proteção da natureza, f) a oportunidade do encontro entre visitantes e visitados, e g) o compromisso de melhoria da qualidade de vida e bem-estar das populações locais.

Essas premissas conceituais conectadas ao TBC serviram como inspiração para a interpretação das narrativas oficiais de políticas públicas, expressas nos PNT, no recorte adotado. As políticas públicas em análise serão, resumidamente, descritas, a seguir.

SÍNTESE SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

Em razão da sua expansão em âmbito global e, mais especificamente, no cenário nacional, o turismo vem sendo, progressivamente, reconhecido, pela gestão pública, no caso brasileiro, como um vetor potencial relevante para o desenvolvimento do país.

Assim, políticas públicas vêm sendo formuladas e implementadas para regulamentar e incentivar o setor, sendo essas, muitas vezes, traduzidas em objetivos e metas dirigidas a atenuar os

desníveis socioeconômicos, considerando ações estratégicas com esse direcionamento. Esses compromissos vêm sendo, gradativamente, internalizados no âmbito das intencionalidades expressas nas narrativas de políticas públicas de turismo do país, principalmente, a partir da criação do *Ministério do Turismo*, em 2003, e, posteriormente, por meio dos PNT, concebidos entre 2003 e 2018, cujos principais objetivos estão sistematizados no Quadro 1:

Quadro 1 – Matriz-Síntese dos objetivos dos PNT no Brasil (2003 a 2018)

Documento	Ano	Objetivos
PNT 2003-2007: Diretrizes, Metas e Programas	2003	Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais; Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.
PNT 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão	2007	Promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros; Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais; Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País.
PNT 2013-2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil	2013	Preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; Incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; e Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro.
PNT 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil.	2018	Fortalecer o processo de regionalização do turismo nacional; Investir na melhoria da qualidade e competitividade do turismo; Incentivar a inovação no setor; Promover a sustentabilidade no turismo.

Fonte: LIMA; IRVING; OLIVEIRA (2022).

O quadro anterior sintetiza os objetivos dos quatro PNT das últimas duas décadas no Brasil que traduzindo as ideologias e intencionalidades das políticas de turismo no país, principalmente após a criação do MTur, em 2003, durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). Naquele mesmo ano foi publicado o PNT 2003-2007: Diretrizes, Metas e Programas (MTUR, 2003), um marco para o setor, que buscou orientar ações de promoção, *marketing* e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro, no mundo, com ênfase no estímulo ao desenvolvimento econômico, na redução das desigualdades sociais e, na utilização sustentável da natureza e das culturas do país.

No PNT 2003-2007, foi enfatizada a opção por um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, a fim de acelerar o desenvolvimento socioeconômico do país. Mesmo sendo considerado como um instrumento inovador, à época (exatamente pela opção pelo modelo de gestão descentralizada), enfatizava a relevância da participação dos diversos atores estratégicos do turismo no processo. Mas poucos foram os seus reais resultados, neste período, conforme discutido por Lima (2019).

Nesta retrospectiva, o governo federal publicou, em 2007, o Plano Nacional de Turismo 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão (MTUR, 2007), que buscou dar prosseguimento ao processo de gestão descentralizada para o setor. Além de pretender ampliar o entendimento da sociedade sobre o turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico do país (LIMA, 2014, 2019; LIMA; IRVING, 2018). Com isso, repetia-se o discurso do plano anterior, objetivando o fomento para a geração de empregos e inclusão social, em sentido amplo (SILVA, 2012). Nesse contexto, as metas estabelecidas para o quadriênio 2007-2010, traduziam, notadamente, "a concepção dada ao turismo, qual seja, de instrumento de crescimento econômico e, portanto, essencialmente quantitativo" (VILANI, 2012, p. 68).

Esse mesmo discurso oficial foi reproduzido no PNT 2013-2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil (MTUR, 2013), o terceiro plano setorial para o turismo nacional, lançado em 2013, durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), após um interstício de três anos, em relação ao plano anterior. Nesse documento, foram estabelecidas metas, mais uma vez audaciosas e, excessivamente, otimistas para o período, que se caracterizou pela realização dos megaeventos no país: a Copa do Mundo da FIFA (2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão (2016).

Nesse Plano, esses megaeventos deveriam contribuir para o desenvolvimento do turismo nacional, embora o documento não tenha deixado claro como mitigar os possíveis danos (ambiental e cultural) gerados pelo aumento projetado para o setor, nos anos seguintes. Após uma lacuna de dois anos, considerando o período de vigência do PNT 2013-2016 foi lançado, em 2018, o PNT 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil (MTUR, 2018). Da mesma forma que no plano anterior, as metas estabelecidas para aquele quadriênio, foram, também, extremamente audaciosas, mesmo em se considerando o cenário pré-pandemia da Covid-19.

Nele foram estabelecidas quatro metas visando à ampliação do número de turistas estrangeiros que chegariam ao país, de 6,5 milhões (em 2019 foram registradas 6,3 milhões de chegadas internacionais) para 12 milhões, em 2020, buscando incrementar, também, a receita gerada, de US$ 6,5 bilhões para US$ 19 bilhões, no mesmo período. O Plano previa ainda, o estímulo ao aumento do número de viagens de brasileiros no próprio país, buscando atingir a meta de 100 milhões de viagens nacionais, em 2020, além da criação de mais dois milhões de novos empregos no setor.

Uma vez mais, mesmo sem considerar as incertezas geradas pela pandemia da Covid-19, que certamente tiveram e ainda terão impactos significativos nas projeções delineadas, as metas para o turismo nacional foram projetadas, no PNT 2018-2022, a partir de

um cenário de extremo otimismo. Nesse cenário, não foi considerado que a efetividade das ações previstas dependeria de um contexto de estabilidade política e de garantia para a sua continuidade, no plano institucional, conforme Lima e Irving (2018), o que parece não ser o caso da conjuntura econômica e política, em curso no país, desde então.

Tendo como base as narrativas dos PNT, neste recorte temporal, pretende-se apresentar, a seguir, uma breve análise destes planos, buscando-se interpretar como as principais premissas do TBC, no Brasil, vêm sendo expressas nesses instrumentos de políticas públicas de turismo. Nesse contexto cabe ressaltar que os debates sobre o tema são ainda muito recentes no país. Sendo assim, parte-se do pressuposto que muitas das premissas previamente identificadas com base na literatura nacional especializada estão apenas sutilmente expressas nas narrativas oficiais das políticas públicas. Dessa forma, a intenção, nesse caso, seria apenas identificar algumas pistas sobre o tema que possam contribuir para o delineamento de tendências para o planejamento do TBC, no futuro.

AS PREMISSAS DE TBC NAS NARRATIVAS DOS PNT ENTRE 2003 E 2018

Partindo da base conceitual inspiradora desse enfoque, busca-se analisar, sinteticamente, a seguir, como as premissas associadas ao TBC estão expressas nas narrativas dos PNT. Para tanto, foi construída uma matriz-síntese para orientar essa leitura, apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 - Matriz-síntese sobre as premissas do TBC nos PNT do Brasil (2003-2018)

Premissas de TBC	PNT 2003/2007	PNT 2007/2010	PNT 2013/2016	PNT 2018/2022
Protagonismo local	O turismo é compreendido como um "mecanismo instigador" capaz de fortalecer a autoestima nacional e das comunidades onde ele ocorre.	O protagonismo local se expressa pela promessa de ações dirigidas a participação do ator local para o desenvolvimento sustentável do turismo.	No documento, alguns trechos sugerem o incentivo ao protagonismo local através de práticas de TBC.	Os atores locais são reconhecidos como protagonistas e, portanto, incentivados a participarem do turismo de base local.
Autogestão	A leitura do plano sugere a criação de um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, mas não destaca o ator local.	Este plano mantem a inspiração do modelo de gestão descentralizada proposto anteriormente, mas sem citar o termo autogestão.	É expresso o incentivo ao associativismo, ao cooperativismo e ao empreendedorismo para o desenvolvimento local.	É destacada a importância de ações que incitem a participação de produtores locais na cadeia produtiva do turismo.
Geração de benefícios econômicos	Os benefícios econômicos são entendidos como decorrentes da geração de emprego e ocupação, mas sem enfatizar a inclusão da população local.	Nesse plano, não parece claro como os benefícios econômicos advindos do turismo favoreceriam também os atores locais.	É mencionada a inserção de produtos e serviços locais na cadeia produtiva do turismo para geração de renda local.	O turismo de base local é entendido como uma via possível para beneficiar os produtores locais, por meio da geração de renda.

Valorização da cultura local Valorização da cultura local	A diversidade cultural é interpretada como essencial para o avanço do país e como potencial regional ainda a ser explorado.	O resgate e a preservação dos valores e da diversidade cultural são incentivados com o objetivo de ampliar a oferta turística nacional.	A valorização da cultura e do modo de vida local são expressos como elemento essencial para o desenvolvimento das iniciativas de TBC.	A valorização da cultura regional/local é reafirmada como condicionante para o sucesso das iniciativas de turismo de base local (TBL).
Proteção da natureza	A diversidade natural do país é interpretada como potencialidade turística a ser explorada.	A conservação do patrimônio natural é expressa como um compromisso também para as populações locais.	Segundo este plano, a defesa do "meio ambiente" seria fundamental para o turismo no país.	O estímulo à proteção da natureza é expresso como prioritário no âmbito do turismo de base local.
Oportunidade do encontro	Não há menção clara sobre a importância da dimensão relacional do turismo apenas pistas de uma possível interação entre membros da cadeia produtiva do turismo.	Não há menção direta à dimensão dialogal/encontro no turismo.	A leitura indica apenas a importância da hospitalidade do brasileiro, mas sem priorizar a interação entre visitante-visitado.	Este encontro se efetuaria a partir da comercialização de produtos locais, um diferencial para o visitante, mas não para o local.
Melhoria da qualidade de vida e bem-estar	A melhoria da qualidade de vida dos grupos locais e turistas se refere ao investimento em infraestrutura básica.	Um dos objetivos é priorizar o bem-estar social como fator de fortalecimento da cidadania.	A qualidade de vida seria alcançada através da geração de novos empregos e ocupações possibilitadas a partir do desenvolvimento do turismo.	A promoção de melhoria da qualidade de vida é referida como resultado do desenvolvimento local pelo viés do turismo de base local.

Fonte: LIMA; IRVING; OLIVEIRA (2022).

A partir de uma leitura da matriz anterior é possível apreender algumas pistas sobre como vêm sendo, progressivamente, delineadas e expressas as premissas, do TBC, ainda que indiretamente, nos PNT analisados. No que se refere ao primeiro deles, o PNT 2003-2007 (MTUR, 2003), é possível afirmar que o texto não faz qualquer referência direta ao TBC, seja em termos conceituais e/ou operacionais.

Em outras palavras, até 2003, não havia ainda, por parte da gestão pública, uma intencionalidade clara com relação ao TBC, no Brasil, mesmo já tendo sido registradas na literatura especializada, na mesma época, referências às práticas turísticas com esse enfoque. Ainda assim, o Plano expressa a opção pela gestão descentralizada e reconhece a importância da participação social no processo.

O reconhecimento desse modelo de gestão, como alternativa em planejamento representaria, em tese, uma sinalização indireta de afirmação das dinâmicas regionais (e, por consequência, locais), condição essencial para que o TBC fosse contemplado, em políticas públicas, subsequentemente.

Quanto ao compromisso de proteção da natureza, nesse Plano, o turismo é reconhecido como um caminho para a valorização e a conservação do patrimônio natural do país, mas não fica claro, nesse documento, como e através de que medidas isso seria possível.

Em outros trechos do documento, há também sinalizações sobre o reconhecimento da diversidade natural e cultural entendida como potencialidade turística pela lógica do mercado. Muito embora a importância da conservação da biodiversidade seja reconhecida nessa política de turismo, não há ainda indicações claras sobre o papel dos atores locais, nesse processo.

Sobre o compromisso de geração de benefícios econômicos para as populações das localidades, outra premissa do TBC, é enfatizada a necessidade de distribuição equitativa da renda no

Brasil, além da geração de emprego. Nesse documento, reconhece-se, um vasto potencial, em termos de patrimônio natural e cultural, a ser ainda identificado para o uso turístico.

Embora o TBC não tenha sido mencionado, diretamente no documento, por meio dessa narrativa poderia se configurar, no futuro, como uma via potencial para a valorização e uso desse patrimônio, no sentido de geração de renda e oportunidades para as populações locais.

Para assegurar esses benefícios econômicos, o plano propõe a criação de um modelo de gestão pública descentralizada e participativa que possa atingir, em última instância, os próprios municípios e as dinâmicas locais, envolvendo MTur e demais instituições do setor. Mas não há menção explícita ao compromisso de protagonismo dos atores locais nesse processo e, também, não há referências claras a eventuais ações em apoio/fomento aos empreendimentos endógenos.

Mesmo assim, a narrativa dessa política expressa a expectativa de que, por intermédio de experiências turísticas, seja possível promover um movimento para a redução das desigualdades regionais e sociais do país e, também, para a inclusão social. É possível afirmar ainda que, no PNT 2003-2007, não há pistas claras que indiquem o reconhecimento da dimensão relacional no turismo, premissa teórica associada ao TBC e, também, essencial para o êxito de iniciativas turísticas.

Quanto ao tema da melhoria de qualidade de vida e bem-estar, o PNT 2003-2007 (MTUR, 2003) refere-se apenas à necessidade de se investir na qualidade dos serviços de infraestrutura básica, como, por exemplo, abastecimento de água, energia, transporte público, segurança, coleta/destino do lixo e tratamento de esgoto, visando a beneficiar, tanto moradores como visitantes. Esses investimentos contribuiriam, em tese, para reduzir as desigualdades

regionais e sociais, promovendo, complementarmente, a ampliação de oportunidades socioeconômicas.

Tendo em vista essas pistas, que poderiam indicar alguns encaminhamentos iniciais de políticas públicas para o que se entende como TBC, o exercício seguinte envolve interpretar como evoluem essas tendências nas narrativas oficiais dos planos subsequentes.

No que se refere ao PNT 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão (MTUR, 2007), destaca-se o compromisso da gestão pública com investimentos em infraestrutura para todas as regiões do país, buscando ampliar o seu potencial receptivo.

Com essa diretriz, esse Plano foi lançado pelo MTur, como uma ferramenta dirigida a efetivar a inclusão e a participação social no processo. Mas assim como no Plano anterior, não há referência direta ao TBC, seja em termos de balizamento conceitual e/ou qualquer outra vertente operacional nesse sentido. No documento são apenas identificadas algumas pistas que sugerem, sutilmente, o reconhecimento de algumas das premissas de TBC conforme será argumentado, a seguir.

No contexto do PNT 2007-2010, entende-se que os atores locais devem compor, por pressuposto, o movimento da roteirização turística, fundamental à promoção da oferta turística nacional. No entanto, a leitura desse documento sinaliza que a elaboração e a estruturação desses roteiros deveriam estar sob a responsabilidade da iniciativa privada, atribuindo ao MTur o papel de indutor do processo. Nesse caso, não se reconhece, com clareza, o papel do ator local em planejamento do turismo, nem são consideradas, nessa narrativa, estratégias de autogestão, no caso de empreendimentos endógenos, como premissas para o êxito das iniciativas turísticas.

Pelas razões discutidas, pode-se afirmar que, embora algumas das premissas associadas ao TBC tenham sido indiretamente abordadas nos planos setoriais de turismo, até o PNT

2007-2010, esse não representava ainda uma prioridade e sequer era mencionado como caminho possível para o desenvolvimento turístico do país, em novas bases.

É importante mencionar que foi somente em 2013, após um intervalo de quase três anos em relação ao plano anterior, que foi lançado o PNT 2013-2016*:* O turismo fazendo muito mais pelo Brasil (MTUR, 2013). Neste documento, pela primeira vez foi, de fato, iniciada a discussão sobre o turismo de base comunitária*,* no país.

E, também, sobre os compromissos de protagonismo e de valorização das culturas locais e de proteção da natureza expressos, com clareza, como condições fundamentais para o desenvolvimento do TBC. Pretendia-se, à época, apoiar e fomentar projetos com esse propósito, a fim de orientar a produção local, melhorando, consequentemente, a qualidade dos serviços prestados, assim como incentivando o associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo.

Desta forma, os produtos e/ou serviços locais poderiam integrar a cadeia produtiva do turismo, gerando benefícios econômicos para as populações locais e, por pressuposto, promovendo a melhoria da qualidade de vida desses grupos. Apesar disso, algumas pistas no documento sugerem ser a noção de cultura traduzida de maneira simplista, como atrativo turístico ou, ainda, como um item da "cesta de consumo" de viagem, segundo a lógica de mercado (LIMA; IRVING, 2018). Isso tende a representar uma clara contradição, com relação a algumas das premissas associadas ao TBC, também e, paradoxalmente, defendidas nesse mesmo documento.

Nesse Plano o turismo é interpretado como uma via possível para a inclusão social, não somente pela perspectiva da geração de emprego e renda, mas, também, por proporcionar, em tese, a

oportunidade de viagem, no próprio país, para um número maior de brasileiros inseridos na classe "C". Por essa linha de raciocínio, o sentido de inclusão tende a ser compreendido pela perspectiva da ampliação do acesso ao consumo e ao direito à viagem, por esse grupo social.

No que se refere à dimensão relacional do turismo, o texto do Plano apenas menciona a necessidade do "bem receber", com relação aos turistas estrangeiros atraídos pelos megaeventos. Assim, se incorpora, na narrativa oficial, o sentido de hospitalidade como condição para o êxito desses megaeventos, embora não haja nenhuma menção explícita, com relação à qualidade da experiência do encontro no turismo.

Essa oportunidade, como já discutido anteriormente, constituiria um pressuposto na experiência do TBC. Ainda assim, é possível afirmar que o PNT 2013-2016, apesar de algumas contradições e de um excessivo otimismo, foi o primeiro documento oficial de políticas públicas setoriais que trouxe, em sua narrativa, alguns delineamentos mais diretos e favoráveis ao desenvolvimento do TBC, no país. Mas seria essa uma tendência em planejamento turístico a partir de então, ou esse direcionamento refletiria apenas um reconhecimento transitório dessa via, no rol de potencialidades para o turismo no país, segundo uma lógica de mercado?

Essa parece uma questão pouco clara nas narrativas oficiais, principalmente quando é analisado o PNT 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil (MTUR, 2018), lançado em 2018, e que resultou de uma sequência de avanços e retrocessos no discurso oficial, e que sucedeu a uma lacuna de quase dois anos, em relação ao término do plano anterior.

Nesse documento, a discussão sobre o TBC é traduzida como turismo em base local (TBL), pelo viés de produção e do mercado. Segundo essa narrativa, o denominado TBL, é compreendido como

uma via alternativa para a "organização para algumas localidades e regiões, onde os produtos e serviços ofertados têm como protagonistas a própria comunidade receptora" (MTUR, 2018, p. 125).

Essa visão parece coincidir com uma das premissas teóricas sobre o TBC, notadamente, aquela associada ao protagonismo local. Entretanto, é importante ressaltar que as terminologias TBC e TBL não são aqui entendidas como sinônimos.

A narrativa sobre o TBL, no PNT 2018-2022, parece incidir sobre as práticas associadas aos arranjos produtivos locais, em uma perspectiva operacional e econômica de planejamento do turismo, segundo uma clara lógica de mercado. E, a concepção de TBC adotada nesse capítulo, segundo a base teórica de inspiração, interpreta essa prática, a partir de uma leitura ética, considerando os compromissos socioambientais como pressupostos para o desenvolvimento do turismo.

Em linhas gerais, o PNT 2018-2022 reafirma a importância do turismo para o desenvolvimento local e reitera a necessidade de melhoria de qualidade de vida das populações locais. Ao mesmo tempo reconhece a necessidade de promoção da diversidade natural e cultural do país.

Ainda segundo o atual PNT, o MTur deveria orientar e fomentar iniciativas locais de turismo, por meio da "promoção ao apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento do protagonismo na execução por estados, Distrito Federal e municípios" (MTUR, 2018, p. 125).

Entretanto, não está claro, no documento, como e quais as ações que devem ser empreendidas para tal, muito menos são mencionados quais os setores da gestão pública que serão, de fato, responsáveis para liderar o planejamento e o desenvolvimento dessas ações, nos quatro anos de vigência do Plano.

Cabe ainda ressaltar que, os êxitos previstos dependem de um contexto de relativa estabilidade política e econômica e, da garantia de continuidade das ações previstas, o que parece uma realidade ainda distante, com relação à conjuntura político-institucional do país e, considerando o contexto nacional ainda imprevisível, o que se agrava, ainda mais, em um cenário de incertezas pós-pandemia da Covid-19.

Partindo-se do arcabouço oficial de políticas públicas analisado, pode-se afirmar que o turismo de base comunitária parece ainda decodificado e interpretado, de forma incipiente e periférica e, por vezes, contraditória, em planejamento do turismo, tendo em vista as narrativas dos PNT, a partir de 2003.

Embora algumas das premissas associadas ao TBC sejam expressas, direta e/ou indiretamente em alguns desses documentos, ele ora é interpretado como uma alternativa possível para o desenvolvimento do turismo, ora é concebido, prioritariamente, como um segmento turístico, pela lógica estratégica do mercado.

Entre idas e vindas, as narrativas de políticas públicas de turismo parecem traduzir as distintas ideologias que orientam o planejamento do setor, a cada gestão governamental e, também, o contexto recorrente de descontinuidade administrativa, que impede a leitura estratégica do turismo, em uma perspectiva de médio e longo prazos e como caminho para o desenvolvimento do país.

Resta ainda a dúvida do que poderá ocorrer com o direcionamento de políticas públicas para o setor, e particularmente para o TBC, em um cenário de crise econômica e acirramento das desigualdades sociais, que parece caracterizar o período e que deverá se agravar no pós-pandemia da Covid-19.

REFLEXÕES FINAIS PARA INSPIRAR "TURISMOS" POSSÍVEIS

Esse exercício acadêmico pretendeu contribuir para a construção de uma linha de base, em planejamento, que possa orientar caminhos para o desenvolvimento de "turismos" possíveis no país, no cenário pós-pandemia da Covid-19.

Com base no referencial teórico e no percurso metodológico trilhados para a construção deste capítulo, é possível afirmar que, de uma maneira geral, o turismo de base comunitária ainda tem sido traduzido, nas narrativas das políticas públicas setoriais, de maneira apenas pontual, superficial, periférica e, por vezes, contraditória, segundo um viés, prioritariamente, mercadológico.

Parece também possível reconhecer que a produção acadêmica qualificada sobre o tema é ainda incipiente, em sua conexão com políticas públicas, no plano nacional. Assim, muito embora o TBC represente uma via possível, para inspirar o desenvolvimento do turismo no contexto de um país de mega diversidade biológica.

E, de elevada riqueza cultural, a base teórica necessária para orientar um debate qualificado com esse objetivo, parece ainda em construção. Esse contexto, portanto, tende a indicar ser esse um importante desafio a ser transporto para a pesquisa, nos próximos anos.

A partir da imersão nos PNT, entre 2003 a 2018, pode-se afirmar, em síntese, que, embora as premissas associadas ao TBC não sejam expressas, de maneira clara, no escopo dos primeiros planos (PNT 2003-2007 e PNT 2007-2010), algumas pistas indiretas desses dispositivos, parecem ter aberto caminho, para o debate sobre o tema, nas narrativas oficiais, nos planos subsequentes. Esse

argumento fica evidente no PNT 2013-2016, o único que se refere diretamente ao TBC e que expressa, com maior objetividade, o conjunto das premissas teóricas a ele associadas.

Mas embora esse tenha sido o primeiro plano a trazer essas referências mais claramente, o TBC, nele parece haver, como nos demais, uma evidente ênfase no viés operacional e mercadológico.

Por outro lado, e paradoxalmente, no PNT 2018-2022 não mais se faz referência ao TBC e sim ao turismo de base local que, pelas razões discutidas, não pode ser entendido como sinônimo do TBC, nem em termos das ideologias envolvidas e nem com relação aos direcionamentos necessários para o processo de implementação das políticas setoriais de turismo.

E sim ao turismo de base local que, pelas razões discutidas, não pode ser entendido como sinônimo do TBC*,* nem em termos das ideologias envolvidas e nem com relação aos direcionamentos necessários para o processo de implementação das políticas setoriais de turismo.

Isso porque a base teórica adotada nesse capítulo, traduz questões éticas, políticas, socioculturais e ambientais que não estão decodificadas na noção operacional de TBL. Essa política vigente, embora reconheça o protagonismo local para o desenvolvimento turístico, traduz uma lógica da produção capitalista e do mercado, que se contrapõe às premissas de TBC consideradas neste recorte.

Por várias razões são também muitas as incertezas associadas aos desdobramentos, do PNT 2018-2022, uma vez que esse foi concebido em um contexto sociopolítico caracterizado por crescentes tensões socioeconômicas e políticas internas, agravadas, significativamente, pelos efeitos da pandemia da Covid-19 e, que certamente ainda terão reflexo*s* nas diretrizes e prioridades associadas ao turismo, também em razão da imagem problemática do próprio país, no exterior.

Em uma perspectiva de médio e longo prazos é importante acrescentar, ainda, a recorrente contradição que caracteriza as narrativas entre as políticas de turismo e as demais políticas públicas setoriais, com consequências evidentes nos processos de tomada de decisão, no âmbito da gestão pública. Isso tende a contribuir, ainda mais, para uma mudança de rumo no plano de escolhas que devem orientar o planejamento do turismo, no país, em um cenário de pós-pandemia da Covid-19.

E, nesse cenário, cabe aqui uma reflexão final sobre o risco de que o TBC seja ainda mais instrumentalizado nas narrativas de políticas públicas, pela via do mercado, com a falsa promessa de inclusão social.

Essa é uma questão ética que permanece sem resposta e que reafirma a necessidade de ampliação de pesquisas dirigidas ao tema e de monitoramento da sociedade sobre essa agenda fundamental para o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, L.; MOREIRA, J. C. "Ecoturismo de base comunitária no Parque Nacional dos Campos Gerais – PR: A ótica das comunidades de entorno". **PASOS Revista De Turismo Y Patrimonio Cultural,** vol. 15, n. 1, 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Editora Edições70, 2016.

BARTHOLO, R. "Sobre o sentido da proximidade implicações para um turismo situado de base comunitária". *In*: BARTHOLO, R.; BURSZTYN, I; SANSOLO, D. G. (orgs.). **Turismo de base**

comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2009.

BURGOS, A.; MERTENS, F. "Os desafios do turismo no contexto da sustentabilidade: as contribuições do turismo de base comunitária". **PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, vol. 13, n. 1, 2015.

BURSZTYN, I.; BARTHOLO, R.; DELAMARO, M. "Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil". *In*: BURSZTYN, I.; BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G. (Orgs.). **Turismo de base comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2009.

CORIOLANO, L. N. M. T. "O turismo comunitário no nordeste brasileiro". *In*: BARTHOLO, R.; BURSZTYN, I.; SANSOLO, D. G. (orgs.). **Turismo de base comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2009.

FERREIRA, H. C. H. "Turismo Comunitário, Tradicionalidade e Reserva de Desenvolvimento Sustentável na Defesa do Território Nativo: Aventureiro-Ilha Grande/RJ". **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, vol. 8, n. 2, 2014.

GÓMEZ, C. R. P. *et al*. "Turismo de Base Comunitária como Inovação Social: congruência entre os constructos". **PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, vol. 13, n. 5, 2015.

GRIMM, I. J.; SAMPAIO, C. A. C.; BETTI, P. "Incubação de empreendimentos turísticos solidários para o desenvolvimento nas comunidades tradicionais em Guaraqueçaba (PR)". **Revista Política e Planejamento Regional**, vol. 4, n. 1, 2017.

IRVING, M. A. "Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível?" *In*: BARTHOLO, R.; BURSZTYN, I.; SANSOLO, D. G. (orgs.). **Turismo de base comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2009.

KRIPPENDORF, J. **The Holiday Makers**: Understanding the Impact of Leisure and Travel. Oxford: Butterworth Heinemann, 1987.

LEMOS, C. C. "Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor". **Revista de Administração Pública**, vol. 47, n. 6, 2013.

LIMA, M. A. G. **Projetos de turismo de base comunitária no Estado do Rio de Janeiro**: Tecendo teias de significados em busca da dimensão cultural (Dissertação de Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

LIMA, M. A. G. **Turismo de Base Comunitária em Magé (RJ/Brasil)**: tecendo conexões entre turismos, naturezas e culturas nos Caminhos da Serra do Mar (Tese de Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). Rio de Janeiro: UFRJ, 2019.

LIMA, M. A. G.; IRVING, M. A. "Políticas públicas de turismo no Brasil: o "estado da arte" para se pensar sustentabilidade". *In*: IRVING, M. A.; AZEVEDO, J.; LIMA, M. A. G. (orgs.). **Turismo**: Ressignificando sustentabilidade. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2018.

LIMA, M. A. G.; IRVING, M.A.; OLIVEIRA, E. "Decodificando Narrativas de Políticas Públicas de Turismo no Brasil: uma leitura

crítica sobre o turismo de base comunitária (TBC)". **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, vol. 16, 2022.

LOUREIRO, C.; GORAYEB, A. "O Turismo comunitário como alternativa para a preservação dos ecossistemas litorâneos: o caso da Comunidade de Curral Velho, Acaraú-CE-Brasil". **Revista de Turismo Contemporâneo**, vol. 1, n. 1, 2013.

MACEDO, R. F. *et al*. "Ecoturismo de base comunitária: uma realidade ou uma utopia". **PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, vol. 9, n. 2, 2011.

MALDONADO, C. A. "O turismo rural comunitário na América Latina: gênesis, características e políticas". *In*: BARTHOLO, R.; BURSZTYN, I.; SANSOLO, D. G. (orgs.). **Turismo de base comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2009.

MANO, A. D.; MAYER, V. F.; FRATUCCI, A. C. "Turismo de base comunitária na favela Santa Marta (RJ): oportunidades sociais, econômicas e culturais". **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, vol. 11, n. 3, 2017.

MEGUIS, T. *et al*. "Do desenvolvimento global ao desenvolvimento local: novas perspectivas do desenvolvimento do turismo". **Revista de Turismo Contemporâneo**, vol. 3, n. 1, 2015.

MTUR - Ministério do Turismo. "Com pandemia, Brasil registra em dois anos a chegada de 2,9 milhões de turistas internacionais". **Portal GOV.BR** [20/10/2022]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 04/12/2022.

MTUR - Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo 2021 – Ano Base 2020**. Brasília: Ministério do Turismo, 2021. Disponível em <www.gov.br>. Acesso em: 03/12/2022.

MTUR - Ministério do Turismo. **Dinâmica e Diversidade do Turismo de Base Comunitária**: desafio para a formulação de política pública. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em <www.gov.br>. Acesso em: 03/12/2022.

MTUR - Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**: Uma Viagem de Inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em <www.gov.br>. Acesso em: 03/12/2022.

MTUR - Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em <www.gov.br>. Acesso em: 03/12/2022.

MTUR - Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022**: Mais emprego e renda para o Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2018. Disponível em <www.gov.br>. Acesso em: 03/12/2022.

MTUR - Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: diretrizes, metas e programas (2003-2007). Brasília: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em <www.gov.br>. Acesso em: 03/12/2022.

MURPHY, P. E. **Tourism**: a community approach. New York: Methuen, 1985.

OMT - Organização Mundial do Turismo. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2003.

RUSCHMANN, D. **Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente**. São Paulo: Editora Papirus, 2010.

SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. "Turismo de base comunitária: potencialidade no espaço rural brasileiro". *In*: BARTHOLO, R.; BURSZTYN, I.; SANSOLO, D. G. (orgs.). **Turismo de base comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2009.

SILVA, K. T. P.; RAMIRO, R. C.; TEIXEIRA, B. S. "Fomento ao turismo de base comunitária: a experiência do Ministério do Turismo". *In*: BARTHOLO, R.; BURSZTYN, I.; SANSOLO, D. G. (orgs.). **Turismo de base comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Letra e Imagem, 2009.

SILVA, R. F. C. "Turismo, desenvolvimento sustentável e direitos humanos: O programa 'Viaja Mais, Melhor Idade'". **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, vol. 6, n. 3, 2012.

UNWTO - World Tourism Organization. **International Tourism Highlights**. Madrid: UNWTO, 2019.

VILANI, R. M. "Interpretação da Política Nacional de Turismo à luz do princípio Constitucional de desenvolvimento sustentável". **Revista de Cultura e Turismo**, vol. 2, n. 6, 2012.

WTO - World Tourism Organization. **Sustainable tourism development:** guide for local planners. A Tourism and the Environment Publication, 1993.

Apêndice 1 - Matriz Síntese sobre a noção de TBC no contexto brasileiro

Autor/Ano	Definição
BABTISTA; MOREIRA (2017)	O Ecoturismo de base comunitária refere-se ao segmento do turismo no qual a comunidade local organiza-se e passa a oferecer produtos e/ou serviços aos visitantes, tendo como principais impactos a valorização local, a geração de benefícios econômicos e a oportunidade de estreitamento de laços afetivos entre os moradores, que atuam em conjunto para que todos os membros da comunidade possam ganhar com a atividade (p. 200).
BARTHOLO (2009)	Característica fundamental do Turismo de Base Comunitária é a nítida preponderância dos padrões relacionais interpessoais nos serviços turísticos ali implementados. A dialogicidade situada foi facilitadora da abertura de fortes canais de interlocução com o patrimônio relacional do sítio simbólico de pertencimento. A prática das iniciativas turísticas de base comunitária exige então uma permanente interlocução, e uma pactuação negociada de compromissos (p. 51)
BURGOS; MERTENS (2015)	O TBC representa a promoção de atividades turísticas enraizadas em um modelo de desenvolvimento socialmente mais justo e ambientalmente responsável. Em resumo, o TBC mantém vínculos não só com a dimensão ambiental da sustentabilidade, como também com a dimensão sociocultural, através do estímulo de trocas culturais entre visitantes e moradores, podendo igualmente apontar caminhos frutíferos para a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população receptora (p. 63).
BURSZTYN; BARTHOLO; DELAMARO (2009)	O Turismo Alternativo de Base Comunitária busca se contrapor ao turismo massificado, requerendo menor densidade de infraestrutura e serviços e buscando valorizar uma vinculação situada nos ambientes naturais e na cultura de cada lugar. Não se trata, apenas, de percorrer rotas exóticas, diferenciadas daquelas do turismo de massa. Trata-se de um outro modo de visita e hospitalidade, diferenciado em relação ao turismo massificado, ainda que porventura se dirija a um mesmo destino (p. 86).
CORIOLANO (2009)	Assim, o Turismo Comunitário é aquele em que as comunidades de forma associativa organizam arranjos produtivos locais, possuindo o controle efetivo das terras e das atividades econômicas associadas à exploração do turismo. Nele o turista é levado a interagir com o lugar e com as famílias residentes, seja de pescadores, ribeirinhos, pantaneiros ou de índios (p. 282)

FERREIRA (2014)	A experiência brasileira tem demonstrado que alguns dos atributos importantes deste tipo de turismo (turismo comunitário) são a autonomia e o protagonismo das populações locais no desenvolvimento da atividade. (p. 366). Outra importante característica do turismo comunitário é a pequena escala dos empreendimentos, geralmente de estrutura familiar, aproveitando equipamentos utilizados pela própria família ou comunidade, implicando menor impacto construtivo (p. 367).
GÓMEZ; FALCÃO; CASTILLO; CORREIA; OLIVEIRA (2015)	As experiências de Turismo de Base Comunitária enfatizam o convívio do visitante com a realidade cotidiana das comunidades que se encontram à margem do processo hegemônico do desenvolvimento. Assim, o cerne dessas experiências são as vivências oferecidas aos turistas, como o plantio, a pesca, a participação em cerimônias locais, e a hospedagem na casa dos moradores da região, indo contra o padrão dos serviços turísticos oferecidos em massa (p. 1214).
GRIMM; SAMPAIO; BETTI (2017)	O turismo comunitário possibilita ao turista contato com o patrimônio das comunidades que acolhem. Aumenta a autoestima dos autóctones identificados muitas vezes como comunidades tradicionais, para que percebam e valorizem seus modos de vida, mesmo quando estes se encontram distanciados dos padrões de consumo próprios da vida tipicamente urbana (p. 156).
IRVING (2009)	O Turismo de Base Comunitária, portanto, tende a ser aquele tipo de turismo que, em tese, favorece a coesão e o laço social e o sentido coletivo de vida em sociedade, e que por esta via, promove a qualidade de vida, o sentido de inclusão, a valorização da cultura local e o sentimento de pertencimento. Este tipo de turismo representa, portanto, a interpretação "local" do turismo, frente às projeções de demandas e de cenários do grupo social do destino, tendo como pano de fundo a dinâmica do mundo globalizado, mas não as imposições da globalização. (p. 111).
LOUREIRO; GORAYEB (2013)	Turismo Comunitário expõe sua responsabilidade social e ambiental nas áreas onde se insere, respondendo à demanda humana por turismo e lazer, e oferecendo de forma sustentável a prestação desse serviço, diferentemente da grande maioria das atividades econômicas supracitadas. Proporciona um relacionamento mais autêntico entre o visitante, o local e a comunidade, e possibilita um conhecimento e conscientização acerca da importância da preservação dos ecossistemas litorâneos, por meio da educação ambiental trabalhada nos roteiros (p. 15).

MACEDO; MEDEIROS; AZEVEDO; ALVES (2011)	Nesse contexto, pode-se afirmar que o Turismo Comunitário pode ser entendido como toda forma de organização com base na especialidade e na autogestão dos recursos pertencentes à comunidade (p. 444).
MALDONADO (2009)	Por Turismo Comunitário entende-se toda forma de organização empresarial sustentada na propriedade e na autogestão sustentável dos recursos patrimoniais comunitários, de acordo com as práticas de cooperação e equidade no trabalho e na distribuição dos benefícios gerados pela prestação dos serviços turísticos. A característica distinta do turismo comunitário é sua dimensão humana e cultural, vale dizer antropológica, com objetivo de incentivar o diálogo entre iguais e encontros interculturais de qualidade com nossos visitantes, na perspectiva de conhecer e aprender com seus respectivos modos de vida (p. 31)
MANO; MAYER; FRATUCCI (2017)	O TBC não representa apenas mais um segmento de mercado, mas a possibilidade de um novo paradigma, uma forma mais responsável de se planejar e executar a experiência turística em áreas menos privilegiadas do ponto de vista dos indicadores econômicos e da oferta de infraestrutura urbana básica. (...) Nesse sentido, o objetivo principal do TBC está relacionado ao desenvolvimento local em longo prazo, baseado em modelo socialmente mais justo e duradouro (p. 417).
MEGUIS; FARIAS; VIANA; HAMOY (2015)	O TBC vem em resposta às formas convencionais do turismo, tendo como formato a troca de experiências e o envolvimento participativo na elaboração dessa atividade. A comunidade precisa ter uma relação de confiança entre os atores locais, para que consequentemente sejam desenvolvidas estratégias para o desenvolvimento do turismo (p. 107).
SANSOLO; BURSZTYN (2009)	No caso brasileiro, o Turismo de Base Comunitária vem se apresentando em casos que têm em comum as lutas sociais, como a conservação dos recursos naturais, base da subsistência de diversas comunidades; a luta pela terra; a luta pelo direito à memória cultural; a luta por uma educação digna (p. 150).
SILVA; RAMIRO; TEIXEIRA (2009)	Este tipo de organização e oferta do produto turístico possui elementos comuns como a busca da construção de um modelo alternativo de desenvolvimento turístico baseado na autogestão, no associativismo/cooperativismo, na valorização da cultura local e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando à apropriação, por parte destas, dos benefícios advindos do desenvolvimento do setor (p. 362).

Fonte: LIMA; IRVING; OLIVEIRA (2022).

CAPÍTULO 5

Políticas Públicas Ambientais: Uma Revisão Sistemática

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Karla Nadal

Marli Kuasoski

Luis Paulo Gomes Mascarenhas

Ronaldo Ferreira Maganhotto

Sérgio Luís Dias Doliveira

Embora existam muitas definições para o termo políticas públicas, todas convergem para um mesmo elemento central: o Governo (SOUZA, 2006). As políticas públicas estão relacionadas à atuação do governo que, visando alcançar objetivos pré-definidos, adota ações e estratégias a partir das quais se desenvolvem as inter-relações entre Estado, economia e sociedade.

> Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 24).

Através das políticas públicas, o Estado pode intervir nas mais diversas áreas da economia: setores produtivos, mercado financeiro, relações internacionais, câmbio, etc. Da mesma forma, as ações governamentais interferem diretamente na sociedade, em questões como saúde, educação, emprego, moradia, meio ambiente, entre outras. As políticas públicas são desenvolvidas pelos governos com o objetivo de gerar crescimento econômico e desenvolvimento.

Vasconcellos e Troster (1998, p. 389) apresentam as diferenças conceituais nas definições de crescimento e desenvolvimento econômico. Para os autores:

> Crescimento econômico é o crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo, ou seja, é o processo pelo qual a quantidade de bens e serviços, produzidos por uma coletividade, tende a crescer mais rapidamente que ela. [...] Desenvolvimento econômico é um fenômeno mais global, que diz respeito às alterações da composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, nutrição, educação e moradia).

A definição evidencia que o conceito de desenvolvimento é muito mais amplo do que crescimento. O termo crescimento está relacionado a aspectos econômicos da nação, como produção, renda nacional, isto é, indicadores predominantemente quantitativos. Por sua vez, para haver desenvolvimento é necessário que exista crescimento econômico, mas não unicamente (VASCONCELLOS; TROSTER, 1998).

O conceito de desenvolvimento abrange fatores não apenas quantitativos, mas também qualitativos, como distribuição de renda, emprego, saúde, educação, entre outros que expressam a elevação da qualidade de vida da sociedade. Dessa forma, não basta que a economia cresça, aumentando a produção e gerando mais renda. Se tal expansão for alocada de forma concentrada entre as diferentes classes sociais, o crescimento econômico não terá gerado desenvolvimento. Para haver desenvolvimento é necessário que a elevação do produto e da renda proporcione maior qualidade de vida para toda a sociedade.

Ao desconsiderar as questões qualitativas, as teorias pautadas apenas na ótica do crescimento econômico excluem também um importante elemento: o meio ambiente. Os primeiros modelos avaliavam a economia sem considerar os impactos que o crescimento econômico causa à natureza e, por consequência, à sociedade. Contudo, tais preocupações devem estar inseridas na concepção de desenvolvimento, uma vez que este se relaciona a aspectos qualitativos, que impactam na qualidade de vida da sociedade (VASCONCELLOS; TROSTER, 1998).

Conforme definições mencionadas, torna-se possível diferenciar claramente desenvolvimento de crescimento econômico. Sachs (2004, p. 15) ressalta que "o crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos". Enquanto que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da multiplicação da riqueza material.

Para o autor, "o conceito desenvolvimento sustentável, por sua vez, acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social" (SACHS, 2004, p. 15). A concepção de crescimento, que antes ocupava um lugar de honra, teve sua legitimidade questionada, por não contemplar as questões ambientais. Contudo, Sachs (2007, p. 55) propõe que:

> A aposta num desenvolvimento econômico e social contínuo, harmonizado com a gestão racional do ambiente, passa pela redefinição de todos os objetivos e de todas as modalidades de ação. O ambiente é, na realidade, uma dimensão do desenvolvimento; ele deve ser, portanto, internalizado em todos os níveis de tomada de decisão.

Sachs (2004, p. 15), desenvolvendo o conceito original de sustentabilidade ambiental, ressalta que "[...] é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras".

Para Guimarães e Feichas (2007, p. 308), o conceito de desenvolvimento sustentável "[...] enseja mudanças de comportamento na forma como os seres humanos se relacionam com o meio ambiente, bem como no modo de formular, implementar e avaliar políticas públicas de desenvolvimento."

A partir dos conceitos discutidos, verifica-se que a implementação de políticas públicas eficazes também é um instrumento indispensável para a promoção de desenvolvimento. O Estado deve estabelecer mecanismos que gerem crescimento e que canalizem seus resultados à promoção da qualidade de vida a toda a sociedade, o que inclui a adoção de estratégias que busquem soluções às questões ambientais.

Este estudo, de natureza qualitativa e de caráter descritivo e bibliográfico, surgiu a partir da seguinte indagação: o que se produz sobre políticas públicas ambientais? Dessa forma, este artigo de revisão sistemática objetivou analisar o que está sendo investigado no campo das políticas públicas ambientais.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram descritivo, bibliográfico, com abordagem qualitativa. A coleta

abrangeu as bases eletrônicas de dados Emerald, Scielo Citation Index, Science Direct e Scopus (Elsevier). As palavras chaves utilizadas foram “políticas públicas ambientais” e “meio ambiente e políticas públicas”, sendo que esses termos também foram pesquisados em inglês e espanhol.

A busca foi realizada por meio dos operadores booleanos, resultando em 22 (vinte e dois) artigos publicados nas bases. Desse total, foram excluídos os artigos repetidos e aqueles que não contemplavam o foco desta pesquisa. Após a aplicação dos Testes de Relevância, foram selecionados 12 (doze) artigos que compuseram a amostra final.

Este artigo está organizado em xx seções. A primeira seção corresponde à introdução, na qual abordou-se o tema do estudo, de forma geral, problema, objetivo geral e procedimentos metodológicos.

A segunda seção trata sobre o arcabouço teórico utilizado no estudo, contemplando a literatura consultada sobre políticas públicas, a qual apresenta os conceitos e a sua introdução no Brasil. Em seguida, tratou-se sobre as políticas públicas ambientais, relacionada aos aspectos conceituais e as abordagens estratégicas utilizadas.

A terceira seção trata da metodologia, a qual apresenta os procedimentos utilizados na pesquisa e os critérios de seleção da literatura pesquisada. A quarta seção está direcionada para os resultados e as discussões da pesquisa, apresentando-se a caracterização do portfólio bibliográfico utilizado e os achados da literatura selecionada.

A quinta e última seção, apresenta as considerações finais do artigo, os resultados alcançados conforme o objetivo previamente estabelecido, as limitações da pesquisa e sugestões futuras de investigação.

POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública, enquanto disciplina e campo de estudos, surgiu nos EUA, por volta da década de 50, com a denominação de *Policy Science* (FREY, 2000). A ênfase dada aos estudos de políticas públicas nos EUA recaía sobre as ações do governo, e não sobre o papel deste propriamente dito (SOUZA, 2006).

Para analisar o conceito de políticas públicas, primeiramente, se faz necessário analisar três conceitos que estão intrinsecamente relacionados, *polity, politics* e *policies*. De acordo com Roth Deubel (2010), *polity* está relacionada com a esfera pública como um todo; *politics* compreende a política enquanto cargo político; *policies* são as atividades resultante das políticas adotadas pelo governo, ou seja, conjunto de ações voltadas às ações públicas propriamente ditas.

Na concepção de Smith e Larimer (2009) a política pública é um produto da demanda, um curso de ação dirigido pelo governo como resposta para pressionar algum problema percebido; a política pública pode ser positiva (deliberada intencionalmente) ou negativa (decisão intencional de não agir).

Estudar políticas públicas é buscar compreender as iniciativas do governo na sociedade (MENY; THOENIG, 1992). As políticas públicas dizem respeito a um "[...] curso de ação, de programas de ações adotadas por uma pessoa, grupo ou governo, ou a série de princípios dos quais estão embasadas essas ações" (ROTH DEUBEL, 2010, p. 19).

Políticas públicas dizem respeito à um "[...] fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade" (SARAVIA, 2006, p. 28). De acordo com essa decisão, pode-se dizer que as políticas públicas são estratégias direcionadas para modificar uma

realidade social e sua última instância seria a de buscar a justiça social, a democracia, a manutenção do poder e o bem-estar das pessoas (SARAVIA, 2006).

Souza (2006), Smith e Larimer (2009), analisando os conceitos de política pública, ressaltam que não existe uma única definição e, por mais variados que sejam os conceitos, estes buscam traçar uma abordagem geral do tema. No entanto, sejam os conceitos amplos ou mais condensados, Souza (2006, p. 25) comenta que a variedade das definições presentes na literatura sobre políticas públicas tem todos um mesmo objeto, "[...] guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos".

Souza (2006, p. 26) relaciona que "pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)".

No Brasil, o campo de investigação das políticas públicas é recente. Por volta dos anos de 1970 e início de 1980, época de transição do autoritarismo para a democracia, houve maior interesse pelo campo das políticas públicas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007). De acordo com Frey (2000, p. 214) "Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas".

O estudo de Farah (2016) demonstra que a análise das políticas públicas no Brasil vem passando por transformações desde a sua ocorrência, na década de 1930. Isso significa que o olhar teve diferentes enfoques e diversos métodos de análise foram utilizados ao longo desses anos. A partir dos anos 2000, houve maior

concentração de publicações e oferta de cursos voltados às políticas públicas, institucionalizando esse campo de estudos.

Percebe-se uma crescente expansão do conhecimento sobre políticas públicas, seja por uma maior concentração de eventos acadêmicos e profissionais, seja pelo crescente número de cursos de graduação e pós-graduação voltados à essa área. A sua disseminação em diversos campos de conhecimento, tem fortalecido o caráter multidisciplinar das políticas públicas, corroborando para a formação de profissionais e pesquisadores (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Políticas públicas ambientais

A política ambiental surgiu na segunda metade do século XX, em decorrência de importantes acontecimentos internacionais que influenciaram a evolução do tema no mundo e, consequentemente no Brasil.

Os Estados Unidos foram o primeiro país que percebeu a necessidade do envolvimento do poder público nos problemas ambientais, ainda na década de 1960, com a elaboração da "Avaliação dos Impactos Ambientais" (AIA), formalizada em 1969. No Brasil, as questões ambientais existem desde 1950, porém foram aprofundadas somente a partir da década de 60, em resposta às exigências do movimento internacional ambientalista, quando a crise ambiental entra em evidência (PECCATIELLO, 2011).

Monosowski (1989) descreve que a política ambiental brasileira foi caracterizada, até o ano de 1988, por quatro abordagens estratégicas básicas, sendo a administração de recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos.

Na primeira fase, apontada a partir de 1930, foram elaborados muitos instrumentos legais que deram suporte à criação de áreas protegidas no Brasil (MONOSOWSKI, 1989). A segunda etapa que ocorreu a partir de 1970, foi firmada no controle da poluição industrial e fortalecida principalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada no ano de 1972, em Estocolmo. Ainda nesse período foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), órgão coordenado pelo Ministério do Interior, especializado em assuntos ambientais (MONOSOWSKI, 1989).

Considerada como um desdobramento da segunda etapa, surgiu também em 1970, a abordagem estratégica de planejamento territorial, originada em decorrência da urbanização e do elevado crescimento das regiões metropolitanas, resultando na escassez de recursos naturais. Essa fase propiciou uma maior atenção à necessidade de ordenação territorial como ferramenta de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente (MONOSOWSKI, 1989).

O Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) e leis metropolitanas de zoneamento industrial e de proteção de mananciais foram criadas legislações nesse contexto. Contudo, apesar dos avanços, as políticas ambientais restringiam-se às áreas urbanas, deixando as regiões rurais ao desdém (MONOSOWSKI, 1989).

A quarta fase, intitulada gestão integrada de recursos, inicia-se em 1981, com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938 de 31/08/81 que responsabiliza o Estado pelas ações ambientais; foi instituído também o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985; nesse mesmo período foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo que permitiu, apesar de limitada, a participação pública nas decisões, foi instituído ainda o Sistema

Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), subordinado ao CONAMA (MONOSOWSKI, 1989).

Na década de 80, diante de rediscussões das políticas nacionais e internacionais, surge o conceito de desenvolvimento sustentável, como "processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender às gerações futuras" (LEFF, 2006, p. 137).

Essa definição ficou conhecida a partir da publicação do Relatório Brundtland (1987), disseminado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU). O relatório foi elaborado com o objetivo de debater e sugerir procedimentos que articulassem o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental.

Seguindo uma periodização dos acontecimentos, em 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, propondo em seu Art. 225, a formulação da preocupação e as bases para um Estado Socioambiental. A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605) foi implantada também no ano de 1988.

A partir da efetivação dessas políticas públicas, passou-se a reconhecer que o padrão de desenvolvimento em curso, cujo objetivo principal era o progresso econômico, apresentava situações impossíveis do ponto de vista biofísico quando projetado para o futuro (Guimarães; Feichas, 2007).

Reconhece-se que, para ser alcançado, o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos. Esse conceito representou uma nova forma de desenvolvimento econômico, que leva em conta o meio ambiente (O ECO, 2014).

Sachs (2007, p. 56) destaca ainda que:

> [...] os problemas de uso dos recursos naturais, de suprimento energético, de meio ambiente, de controle demográfico e de desenvolvimento só poderão ser corretamente percebidos quando examinados em suas relações mútuas, o que implica um quadro conceitual unificado de planejamento.

Entende-se então, a necessidade de se pensar novas formas de mensurar o crescimento, a partir de um processo transparente e com participação da sociedade com vistas à uma tomada de decisão em busca do desenvolvimento sustentável.

A partir das discussões, verifica-se que o amparo legal viabilizou a criação de políticas públicas brasileiras, resultando em um sistema com características descentralizadoras, que responsabiliza a União, o Estado e os Municípios pela gestão ambiental. É nesse contexto de descentralização política que essas esferas devem estabelecer mecanismos e planejar ações conjuntas com a sociedade que busquem soluções às questões ambientais, por meio da implementação de políticas pública eficazes que gerem crescimento e que canalizem seus resultados à promoção da qualidade de vida para a sociedade (RODRIGUES *et al*., 2012).

METODOLOGIA

Esta pesquisa, de natureza qualitativa e de caráter descritivo e bibliográfico, surgiu a partir da seguinte indagação: o que se produz sobre Políticas Públicas Ambientais?

Para a realização do estudo, foram levantadas produções científicas nas bases eletrônicas de pesquisa *Emerald, Scielo Citation Index, Science Direct e Scopus (Elsevier)*, publicadas a partir de estudos realizados sobre o tema "políticas públicas

ambientais", nos últimos 15 (quinze) anos, para o qual se utilizou uma metodologia descritivo-analítico-reflexiva. Optou-se por não delimitar um período temporal, o que resultou em uma busca mais ampla nas bases selecionadas.

O processo de investigação dos trabalhos esteve ancorado nos pressupostos da análise de conteúdo, que se baseia em operações de desmembramento do texto em unidades. Trata-se de:

> Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

Bardin (2011) enfatiza que a análise de conteúdo tem por objetivo a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma realidade que não a da mensagem. A partir de leituras minuciosas dos textos, buscou-se elementos comuns e divergentes, que possibilitam estabelecer relações e promover compreensões acerca do objeto de estudo.

A definição das buscas considerou os seguintes descritores "políticas públicas ambientais" e "meio ambiente e políticas públicas". Todos os termos foram utilizados nos idiomas português, inglês e espanhol. A pesquisa nas bases resultou em 22 (vinte e dois) artigos, sendo 2 (dois) na base de dados *Emerald,* 17 (dezessete) na *Scielo Citation Index*, 1 (um) na *Science Direct* e 2 (dois) na *Scopus (Elsevier)*.

Após a leitura das 22 (vinte e dois) produções científicas foram detectadas um artigo repetido e duas publicações que não contemplavam o foco desta revisão sistemática. Ao final da seleção dos trabalhos levantados, conforme os critérios previamente estabelecidos, obteve-se um total de 12 (doze) trabalhos. Para selecionar os artigos, o método utilizado foi o Teste de Relevância. O Teste de relevância possui três fases, sendo que, em cada fase são realizadas perguntas dicotômicas (sim ou não) para selecionar ou refutar o artigo científico. Quando da resposta de uma pergunta negativa, o artigo é descartado (PEREIRA; BACHION, 2006).

Quadro 1 – Caracterização dos Testes de Relevância

Teste de Relevância I	O estudo aborda o tema de interesse para a investigação? O estudo foi publicado no período selecionado para a investigação proposta pelos pesquisadores do projeto de pesquisa de Revisão Sistemática? O estudo foi publicado em idioma selecionado para a investigação pelos pesquisadores, e determinado no projeto de pesquisa de Revisão Sistemática?
Teste de Relevância II	Trata-se de um estudo que envolve diretamente seres humanos como sujeitos? O estudo está voltado para a solução do problema específico que está sendo investigado?
Teste de Relevância III	O objetivo do estudo tem relação com a questão que os avaliadores estão estudando no momento? A metodologia empregada está suficientemente descrita, de forma que outros pesquisadores possam realizar o mesmo estudo, de forma idêntica? A metodologia está adequada ao alcance dos objetivos? Os resultados são compatíveis com a metodologia utilizada, merecendo credibilidade? A aplicabilidade dos resultados é possível na prática, sendo que os benefícios mostram-se superiores aos riscos potenciais e justificam os custos?

Fonte: Adaptado de Pereira e Bachion (2006).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foram encontradas nas bases de dados mencionadas, um total de 20 (vinte) artigos. As produções duplicadas foram retiradas na análise manual, bem como as publicações aleatórias ao tema proposto. Após a leitura dos textos dos artigos na íntegra, restaram 12 (doze) artigos, que foram lidos na sua totalidade e classificados aqueles que atenderam ao parâmetro de inclusão. As publicações que não receberam classificação nas categorias 1 (política pública ambiental) e 2 (meio ambiente e políticas públicas) foram excluídos, por não atenderem à questão norteadora da pesquisa A tabela 2 ilustra a busca nas bases.

Tabela 1 - Resultados dos levantamentos nas bases de dados

Base de Dados	Publicações Encontradas	Títulos e resumos lidos	Trabalhos incluídos	Trabalhos excluídos	Total
Emerald	2	2	0	(2)	0
Scielo Citation Index	17	17	10	(7)	10
Science Direct	1	1	1	0	1
Scopus (Elsevier)	2	2	1	(1)	1
Trabalhos duplicados – Verificação manual	(1)	(1)	0	(1)	(1)
Total Geral					12

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da temática políticas públicas ambientais remeter ao pensamento de uma vasta produção científica sobre o assunto, o levantamento nas bases eletrônicas de pesquisa *Emerald, Scielo*

Citation Index, Science Direct e Scopus (Elsevier) evidenciou o contrário.

Tabela 2 – Temática abordada pelos artigos analisados e respectiva frequência

	Temática	Frequência	
1	Desenvolvimento Sustentável	A1, A2, A3, A5	4
2	Formulação e implementação de políticas públicas ambientais	A1, A2, A3, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12	10
3	Gestão Ambiental	A1, A4, A5, A6, A7, A8, A9	7
4	Legislação Ambiental / judicialização de Políticas Públicas	A1, A2, A5, A6, A9, A12	6
5	Participação social	A1, A2, A4, A7, A9	5
6	Redes de pesquisa	A3	1
7	Sociedade de riscos / uso do solo	A4, A5	2
8.	Gestão ambiental compartilhada	A7, A9	2
9	Gestão ambiental municipal/local	A7, A8, A12	3
10	Percepção ambiental	A7, A8, A10	3
11	Avaliação estratégica ambiental	A7	1
12	Política ambiental indígena	A9	1
13	Externalidades ambientais	A10	1
14	Área de Preservação Ambiental	A10	1
15	Passivo ambiental	A10	1
16	Resíduos sólidos eletrônicos	A11	1
17	Avaliação do ciclo de vida	A11	1
18	Reciclagem	A11	1
	Total		51

Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa localizou 22 (vinte e dois) artigos que, após a leitura dos textos e a adoção de critérios de exclusão, foram selecionados 12 (doze) trabalhos que abordavam a proposta de estudo. Após a leitura dos textos, os mesmos foram fichados, com o objetivo de aproximar o pesquisador do seu material, afinal o conhecimento do *corpus* da pesquisa é essencial para categorizar estes textos de acordo com as características abordadas.

Os artigos analisados apresentaram discussões referentes as seguintes temáticas: desenvolvimento sustentável (A1, A2, A3, A5); formulação e implementação de políticas públicas ambientais (A1, A2, A3, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12); gestão ambiental (A1, A4, A5, A6, A6, A7, A8, A9); legislação ambiental (A1, A2, A5, A6, A12); participação social (A1, A2, A4, A7, A9); redes de pesquisa (A3), gestão de risco e uso do solo (A4 e A5).

Gestão ambiental compartilhada (A7, A9); Gestão ambiental municipal/local (A7, A8, A12); Percepção ambiental (A7, A8, A10); Avaliação estratégica ambiental (A7); Política ambiental indígena (A9); Externalidades ambientais, Área de Preservação Ambiental e Passivo ambiental (A10); Resíduos sólidos eletrônicos, reciclagem e avaliação do ciclo de vida (A11).

A maior parte dos trabalhos apresentou, de forma direta, investigações sobre desenvolvimento sustentável; formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; gestão ambiental; legislação ambiental e participação social.

O desenvolvimento sustentável, como já mencionado no texto, envolve diversas interpretações, contudo, todas compartilham o entendimento de que este conceito está relacionado à qualidade de vida e a capacidade de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações, utilizando de forma racional os recursos naturais, aliando à questão política-econômica (ONU, 1987).

Conforme Leff (2006), o crescimento econômico, a equidade social e o meio ambiente são os três pilares do desenvolvimento sustentável que estão expressos na Constituição Federal de 1988 e nas demais legislações e políticas públicas sobre meio ambiente, assegurando a manutenção, gestão e fiscalização.

A gestão ambiental tem fundamental importância para o desenvolvimento sustentável, pois procura articular questões sociais e econômicas com a utilização racional dos recursos naturais, objetivando uma melhoria da qualidade de vida da população. Diante disso, para que a gestão ambiental aconteça, são necessárias ações efetivas e a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ambientais de forma adequada e com a participação da sociedade (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012).

A Política Nacional de Meio Ambiente e a Constituição Federal Brasileira, fornecem respaldo legal para a construção e consolidação de espaços de atuação da sociedade nas questões relacionadas ao meio ambiente, cabendo aos gestores a inclusão da participação social nas agendas ambientais (COSTA NEVES, 2016). Ainda, em relação à legislação ambiental, inseriu-se na temática sobre o protagonismo indígena, visto que esses povos são titulares do meio ambiente onde vivem e dele tiram o seu sustento (BRITO; BARBOSA, 2015).

Outra temática abordada por um artigo foram as redes acadêmicas para pesquisas e capacitação em meio ambiente e desenvolvimento sustentável que, conforme a pesquisa, contribuem para o crescimento de formadores de opinião em favor de uma ciência mais integrada aos problemas reais e de um conhecimento como processo coletivo (COUTINHO *et al.*, 2012).

A gestão do risco e o uso do solo foram propostas de pesquisa apresentada por dois artigos analisados que trazem uma reflexão sobre os riscos que a sociedade contemporânea criou, provenientes

do desenvolvimento tecnológico e científico (VILLAR; RIBEIRO, 2009; SILVA ARROYAVE; CORREA RESTREPO, 2009).

Villar e Ribeiro (2009, p. 57) escrevem que: "Políticas públicas devem ter como metas a proteção da coletividade e se antecipar aos riscos [...] A gestão dos riscos está fundamentada em três elementos: a precaução, a prevenção e a indenização".

Considerando que a gestão ambiental, por meio das políticas públicas, assume papel primordial na proteção do meio ambiente, disciplinando atividades nocivas, promovendo formas adequadas de utilização do solo, garantindo desta forma a qualidade de vida das populações (VILLAR; RIBEIRO, 2009).

Outra temática abordada, discorreu sobre a gestão ambiental compartilhada e a percepção ambiental da população. Quando a população participa na formulação e implementação de políticas públicas para a gestão do meio ambiente, é possível uma contribuição mais ampla, visto que a população aponta as necessidades de mecanismos, de acordo com a percepção que possuem da realidade local, constituindo-se em uma gestão ambiental compartilhada (RODRIGUES *et al.*, 2012; FERNANDES *et al.*, 2012).

Entender o grau de percepção da comunidade sobre políticas ambientais e suas especificidades, contribui para melhores resultados para a sua criação, considerando as externalidades ambientais que ocorrem no âmbito do território municipal (FIGUEIREDO *et al.*, 2016).

A temática sobre política pública ambiental local/municipal também foi alvo de discussão nos artigos analisados. Os municípios brasileiros são importantes atores no processo de formulação e implementação de políticas públicas ambientais, considerando a especificidade de cada município e o direcionamento local,

possibilita o alcance da qualidade ambiental em nível global (RODRIGUES *et al.*, 2012).

No entanto, a consolidação prática depende de fatores como os arranjos institucionais para se fazer cumprir as iniciativas adotadas; as regras do processo e os resultados; a capacidade de gasto, e; as diferenças inerentes à realidade de cada município. Esses fatores afetam a autonomia dos municípios, apresentando-se, muitas vezes, precária (COSTA NEVES, 2016).

Verificou-se, também, um estudo que demonstra a importância de políticas públicas ambientais voltadas para a gestão de resíduos sólidos, mais especificamente, voltado à microcomputadores eletrônicos. A reciclagem e o aproveitamento das peças é o ponto de discussão, bem como a atribuição de responsabilidades para os fornecedores na logística reversa desses equipamentos no final de seu ciclo de vida, e maior atenção governamental para melhorar o aspecto ambiental nesse processo (ALCÁNTARA; GAVILÁN-GARCIA; GAVILÁN-GARCIA, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os 12 (doze) artigos selecionados para compor a amostra deste estudo de revisão sistemática, os resultados apontaram que há maior indício de pesquisas relacionadas às temáticas: desenvolvimento sustentável, formulação e implementação de políticas públicas ambientais, gestão ambiental, legislação ambiental/judicialização de políticas públicas e percepção ambiental. Isso significa que dentro do campo de políticas públicas ambientais, há uma maior preocupação com o desenvolvimento e implementação e a gestão dessas políticas, e até que ponto e, de que

forma, a comunidade contribui para a formulação e o acompanhamento dessas políticas.

Como bem aponta Farah (2016), as publicações sobre políticas públicas no Brasil são recentes. No Brasil, uma maior concentração de publicações nessa área, deu-se a partir dos anos 2000, devido à oferta de cursos voltados às políticas públicas, institucionalizando esse campo de estudos. Essa carência de estudos é ainda mais evidente quando se trata de políticas públicas ambientais, e que consiste no achado desta pesquisa, considerando o baixo número de publicações encontrados nessa área.

Esta pesquisa limitou-se nos estudos publicados nas bases selecionadas, utilizando dos Testes de Relevância que resultaram na amostra selecionada. Sugere-se, futuramente, a ampliação deste estudo em outras bases de dados, bem como a exploração de temáticas mais específicas dentro das políticas públicas ambientais.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, V.; GAVILÁN-GARCÍA, A.; GAVILÁN-GARCÍA, I. C. "Environmental Impacts at the end of life of computers and their management alternatives in México". **Journal of Cleaner Production**, n. 131, 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Editora Edições 70, 2011.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. "Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas". **Revista Política Hoje**, vol. 25, n. 1, 2016.

BRITO, A. L. C.; BARBOSA, E. M. "Protagonismo Indígena: o direito à consulta prévia e o modo de participação dos povos indígenas nos processos de criação e implementação de políticas públicas ambientais". **Revista Espacios**, vol. 36, n. 21, 2015.

COSTA NEVES, E. M. S. "Institutions and environmental governance in Brazil: the local governments' perspective". **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 20, n. 3, 2016.

COUTINHO, S. M. V. *et al*. "Redes Acadêmicas para Pesquisa e Capacitação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Uma Revisão Crítica". **Ambiente e Sociedade**, vol. 15, n. 3, 2012.

FARAH, M. F. S. "Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do 'campo de públicas'". **Revista de Administração Pública**, vol. 50, n. 6, 2016.

FERNANDES, V. *et al*. "Metodologia de avaliação estratégica de processo de gestão ambiental municipal". **Saúde e Sociedade**, vol. 21, 2012.

FIGUEIREDO, H. P. *et al*. "Environmental impacts of public policies in Campo Grande, MS: the case of Lajeado stream environmental protection área". **Interações**, vol. 17, n. 4, 2016.

FREY, K. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GUIMARÃES, R. P.; FEICHAS, S. A. Q. "Desafios na Construção de Indicadores de Sustentabilidade". **Revista Ambiente e Sociedade**, vol. 12, n. 2, 2009.

HOCHMAN G.; ARRETCHE M.; MARQUES E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editora Ariel, 1992.

MONOSOWSKI, E. "Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil". **Cadernos FUNDAP**, n.16, 1989.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES V. "A Atuação de Conselhos do Meio Ambiente na Gestão Ambiental Local". **Revista Saúde e Sociedade**, vol. 21, n. 3, 2012.

O ECO. "Dicionário Ambiental: O que é Desenvolvimento Sustentável". **O Eco** [2014]. Disponível em: <www.oeco.org.br>. Acesso em: 03/09/2022.

ONU - Organização das Nações Unidas. "Meio Ambiente". **ONU** [1987]. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>. Acesso em: 11/09/2022.

PECCATIELLO, A. F. O. "Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)". **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, 2011.

PEREIRA, A. L.; BACHION, M. M. "Atualidades em revisão sistemática de literatura, critérios de força e grau de recomendação de evidência". **Revista Gaúcha de Enfermagem**, vol. 27, n. 4, 2006.

RODRIGUES, M. L. *et. al*. "A percepção ambiental como instrumento de apoio na gestão e na formulação de políticas públicas ambientais". **Revista Saúde e Sociedade**, vol. 21, n. 3, 2012.

ROTH DEUBEL, A. N. (org.). **Enfoques para el análisis de las políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional del Colombia, 2010.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

SACHS, I. **Rumo à Ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SARAVIA, E. "Introdução à teoria da política pública". *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA ARROYAVE, S. M.; CORREA RESTREPO, F. J. "Análisis de la Contaminación del suelo: revisión de la normativa y posibilidades de regulación económica". **Semestre Económico**, vol. 12, n. 23, 2009.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. New York: Westview Press, 2009.

SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". **Sociologias**, n. 16, 2006.

VASCONCELLOS, M. A. S.; TROSTER, R. L. **Economia Básica**: teoria e exercícios. São Paulo: Editora Atlas, 1998.

VILLAR, P. C.; RIBEIRO, W. C. “Sociedade e gestão do risco: o aquífero Guarani em Ribeirão Preto - SP, Brasil”. **Revista de Geografia Norte Grande**, vol. 43, 2009.

CAPÍTULO 6

As Políticas Públicas Habitacionais em Âmbito Federal Para Famílias de Baixa Renda e Seus Reflexos na Cidade de Boa Vista/RR

AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS EM ÂMBITO FEDERAL PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE DE BOA VISTA/RR

Adriana Roseno Monteiro

Para melhor compreensão da questão habitacional no Brasil, na contemporaneidade, se faz necessário um resgate histórico das políticas públicas habitacionais urbanas ao longo das últimas décadas, tendo como foco a política habitacional voltada à habitação de interesse social, com a intenção de situar o indivíduo no espaço-temporal e fazer uma contextualização da implantação de alguns desses programas na cidade de Boa Vista/RR.

As políticas habitacionais em âmbito federal passaram por diversos momentos ao longo da história, com avanços e retrocessos, concretizando períodos de esvaziamento de programas habitacionais, principalmente aqueles destinados às classes sociais menos privilegiadas do país e em outros houve uma tentativa de enfrentamento do déficit de forma mais incisiva.

Mediante a isso, faz-se necessário nos debruçarmos sobre uma revisão bibliográfica sobre o tema, pois se entende que não é possível compreender o presente nos eximindo do passado, sem nos ater ao processo histórico em curso.

Convém ressaltar, ainda, que não se tem a pretensão de fazer um estudo minucioso de todos os programas habitacionais que existiram ou existem no País e muito menos abordar todos os programas e conjuntos habitacionais implantados na cidade de Boa Vista/RR. Mas, dentro de uma periodização, apresentar alguns deles, destacando, seus aspectos gerais. Tomando como referência estas

discussões, o objetivo principal desta pesquisa foi realizar um resgate histórico das políticas habitacionais em âmbito federal no Brasil e o desencadeamento de algumas delas na cidade de Boa Vista/RR.

Para atingir ao objetivo elencado, este trabalho adotou como procedimentos metodológicos: a revisão bibliográfica e documental - essenciais na busca por dados históricos acerca das políticas habitacionais e formação de um aporte teórico e conceitual sobre o tema; e a pesquisa de campo - na qual foram realizadas visitas a órgãos públicos, como a Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Tendo como premissa alcançar o proposto, este estudo além da presente introdução, está estruturado em três seções e nas considerações finais que apresenta as inferências da pesquisa. Na primeira seção intitulada "Dos Institutos de Aposentadoria e Pensões a Fundação da Casa Popular - de 1933 a 1964" busca situar temporal e espacialmente o indivíduo acerca das políticas habitacionais do período em tela.

Na segunda seção, chamada "Ascensão e queda do Banco Nacional de Habitação (BNH) - 1964 a 1986" faz uma abordagem sobre a atuação do BNH no enfretamento do déficit habitacional, com seus respectivos avanços e retrocessos para a política de habitação no Brasil e seus reflexos no município de Boa Vista/RR.

Na terceira seção, denominada "As políticas habitacionais no País pós - BNH" retrata o panorama geral das políticas públicas após a queda do BNH e a transferência de suas atribuições para Caixa Econômica Federal (CEF).

DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR - DE 1933 A 1964

Até os primeiros anos de 1930, a intervenção no setor habitacional por parte do governo se dava de forma indireta através de medidas de incentivo à produção de casas mais higiênicas e de restrição aos cortiços, ou seja, até esse período a habitação era vista como uma questão higienista. As preocupações com as questões higienistas nasceram na Europa, cuja ocupação indiscriminada da cidade e as más condições sanitárias propiciaram a disseminação de diversas epidemias e inúmeros problemas sociais.

A intervenção higienista no Brasil começou no início do século XX, quando se evidenciou a deterioração do espaço urbano, com uma mão de obra mal remunerada e superexplorada, habitando os mais variados espaços de forma insalubre. A intenção primordial do governo era com o ordenamento do espaço urbano e com o saneamento a fim de evitar a propagação de doenças. Da mesma forma, a preocupação com o embelezamento das cidades nos moldes europeus foi uma das marcas dessas ações de cunho higienista no Brasil.

As políticas voltadas à habitação começaram a surgir a partir dos anos de 1930, no governo de Getúlio Vargas, quando se verifica uma interferência estatal no setor habitacional. O Estado assumiu a responsabilidade da produção de casas populares, com a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Os IAPs eram regulados pelo Estado e tinham sua atuação destinada à grupos de associados e estavam voltados aos fundos previdenciários, tendo como produto secundário a produção de habitações. Eles deixaram de possuir apenas a função de previdência social e assistência médica e incorporaram atribuições relacionadas à habitação.

Com os IAPs, o equacionamento do problema passa às mãos do governo, na qual a nova política dedica-se ao atendimento da mão de obra produtiva, principalmente aos trabalhadores da indústria e dos transportes, deixando de lado a população marginalizada (DIAS, 2008). Essa população sem alternativa passa ou continua a viver em cortiços, favelas e a ocupar os lugares mais longíquos da cidade.

A ação estatal através da produção de conjuntos habitacionais ocorreu de fato com a criação dos IAPs, pois estes tiveram importância fundamental no provimento de crédito imobiliário para que os trabalhadores formais pudessem adquirir a casa própria. E desenvolveram também uma política voltada para o aluguel como forma de acesso aos seus conjuntos habitacionais e consequentemente de remuneração de seus fundos.

Eles viabilizaram a construção de diversas moradias, especialmente nos principais centros do país. Neste contexto, a atuação dos IAPs não contemplou a cidade de Boa Vista/RR que ainda estava em processo de consolidação, pertencendo administrativamente ao Estado do Amazonas (1890 a 1943). Em 1943 houve a criação do Território federal do Rio Branco, que em 1962 passa a se chamar Território Federal de Roraima. Para Silva (2007, p. 104).

> Boa Vista vai se consolidando como município e centro urbano no decorrer do século XX, tornando-se capital do território em 1943 e de Estado em 1988, deixando de ser um mero povoado provinciano.

Dias (2008) afirma que as primeiras unidades habitacionais construídas pelos IAPs foram em 1933, sendo 11 no Rio de Janeiro e 38 em Porto Alegre. Em 1935 foram construídos 37 prédios no Rio

de Janeiro, 2 em Porto Alegre e 1 em Belo Horizonte e em 1937, mais 2 prédios em Belo Horizonte.

Estes dados mostram a construção de diversas moradias para categorias de trabalhadores, no entanto, os resultados revelam-se limitados e excludentes, concentrados nos grandes centros, já que grande parte daqueles que não tinham representatividade e não faziam parte mercado formal de trabalho, pouco tiveram acesso aos recursos dos IAPs.

Consequentemente, grande parte das pessoas de baixa renda não tinham acesso à moradia, tendo em vista que os IAPs só forneciam empréstimos aos seus associados e quando forneciam aos não associados, os juros eram bastante elevados. Dias (2008, p. 30) salienta que "Apesar da intervenção dos Institutos na questão habitacional, nota-se que os resultados foram inexpressivos na solução da construção de moradias para todos os associados".

Dias (2008) esclarece que a crise habitacional no país é acelerada com a instituição da Lei do Inquilinato, que estabeleceu controle dos valores dos aluguéis residenciais, estimulando a construção de casas para a venda, no entanto, estas não eram acessíveis aos trabalhadores de menor renda, que acabaram sendo obrigados a recorrer à autoconstrução e à favela.

A lei do Inquilinato, portanto, alterou as regras para o aluguel das moradias e ocasionou o congelamento dos preços, desestimulando a construção de novas habitações para a locação. Acarretou ainda o despejo de vários inquilinos para a aquisição de novos contratos, intensificando-se ainda mais o déficit habitacional, pois, os recursos passaram a ser investidos na construção de casas para a venda e não mais para o aluguel

A má remuneração de grande parte dos trabalhadores, aliados ao aumento nos custos da construção civil e da inflação culminou em prejuízos para os IAPs, que continuaram atuando até 1964, quando

foram extintos. Entretanto, os IAPs não eram órgãos exclusivos para tratar a questão da habitação, possuíam outras atribuições como já mencionado, por isso em 1946 foi criado a Fundação da Casa Popular (FCP), com a finalidade exclusiva de tratar da questão da moradia no Brasil.

Em 1º de maio de 1946, no governo de Eurico Gaspar Dutra é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), através do Decreto-Lei nº 9. 218. Este foi o primeiro órgão público a tratar exclusivamente da questão habitacional, com projetos que demonstravam as intenções do Estado de promover a construção e o financiamento habitacional para os segmentos populares.

Neste período, percebe-se que a moradia era uma questão politicamente importante e estratégica, pois atendia aos mais diversos interesses, como os da população e dos empresários. A FCP tinha como alvo suprir as necessidades habitacionais daquela população não contemplada pelos IAPs, por conseguinte, foi o primeiro órgão nacional criado para prover moradias à população mais carente.

Para Rodrigues (1991), a Fundação da Casa Popular é o primeiro órgão de âmbito nacional, já que os IAPs atendiam apenas aos seus associados. Portanto, a escolha do dia do trabalho, ou seja, 1º de maio, para enfrentar os problemas de habitação das faixas de trabalhadores que recebem baixos salários, é considerada reveladora do alcance político que se pretendia com tal iniciativa.

Na realidade a FCP surgiu com um cunho populista e com um caráter mais político do que social, pois as ações foram projetadas para servir aos anseios governistas da época e conter os avanços dos partidos de oposição, como esclarece Oliveira (2009) que a partir de políticas de caráter populista, as ações da FCP foram delineadas para gerar ganhos políticos para a base aliada governista e, ao mesmo tempo, conter o avanço político dos partidos de

esquerda que tinham uma forte aceitação junto às populações operárias. Ela se amparava num modelo de habitação que deveria ser integralmente subsidiada pelo Estado.

Este modelo adotado pelo governo de subsidiar integralmente a casa própria se revelou impróprio, tendo em vista os limitados recursos do Estado na época, aliados ainda, às influências clientelistas na classificação dos locais para a construção, ou seja, onde e quanto investir em cada cidade, bem como, na seleção e distribuição das unidades habitacioanais aos beneficiários.

De acordo com Peruzzo (1984) não interessava ao Estado, bem como ao capital, resolver o problema habitacional para as classes subalternas, interessava ao Estado construir habitações para a legitimação do regime, para a barganha política e para o controle social, além de criar condições de acumulação do capital.

Estas unidades habitacionais concentraram-se principalmente nos grandes centros urbanos da época, ou seja, cidades com população acima de 50 mil habitantes, em detrimento às demais regiões. Azevedo e Andrade (2011) esclarecem que se privilegiavam os grandes centros urbanos, pois 68% das construções localizavam-se nas grandes cidades da época, aquelas com população superior a 50 mil habitantes, e os pequenos e médios núcleos foram beneficiados com 32% das edificações realizadas.

Quanto à distribuição regional das unidades habitacionais, o Estado de Roraima e, consequentemente, Boa Vista, não recebeu nenhuma construção da FCP, pois a região Norte não foi beneficiada. As concentrações das unidades se deram principalmente na região Sudeste (70%), seguida respectivamente pelo Nordeste (14%), Centro-Oeste (11%) e Sul (5%).

Andrade e Azevedo (2011) indicam que quanto à distribuição das unidades residenciais por região nota-se um desequilíbrio em favor do Sudeste, onde se localizavam 70% de todas as moradias

construídas, enquanto que ao Sul e ao Nordeste destinaram-se respectivamente, 5% e 14% das edificações. A participação elevada do Centro-Oeste deve ser atribuída, basicamente, às necessidades de implantação de Brasília. O que mais chama a atenção é a inexistência de construções na região Norte, um fato surpreendente, apesar do baixo nível de urbanização da área.

Por conseguinte, a ausência de critérios rigorosos e transparentes para garantir o retorno dos investimentos realizados, aliados ao aumento da inflação e aos interesses políticos, inviabilizou a capacidade de atuação da FCP.

As atividades da FCP foram paulatinamente desacreditadas, resultando em um número cada vez menor de unidades construídas até culminar com a sua extinção em 1964. Machado (2008, p. 43) expõe que "A Fundação desenvolveu seus trabalhos até 1961, quando por falta de recursos, restringiu sua atuação no término das obras já iniciadas, paralisando suas atividades em 1964". Neste mesmo ano foi criado outro órgão de destaque na política habitacional brasileira: o Banco Nacional de Habitação (BNH), que será retratado na seção a seguir.

ASCENSÃO E QUEDA DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) - 1964 a 1986

Com o golpe militar, em 1964 e início da ditadura militar no país, foi extinta a FCP e criado o Plano Nacional de Habitação, no governo do Marechal Humberto Castelo Branco (1964-1967), que através da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964 foi criado o BNH (Banco Nacional de Habitação), SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

Essa lei estabeleceu um marco jurídico e institucional no setor da habitação, concentrando em um único órgão, no BNH, a coordenação dos investimentos públicos e privados, dando início à construção de uma efetiva política habitacional brasileira.

Com o advento do BNH, a questão da moradia, que estava sob a responsabilidade dos IAPs e da FCP, passou a ser comandada unicamente por esse banco, que detinha o controle do SFH, formado por recursos provenientes do Fundo Garantidor por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a partir de 1966-1967, criados durante o regime militar, período de fortes tensões sociais (BONATES, 2007).

Azevedo e Andrade (2011) apontam que o financiamento habitacional realizado pelo BNH dividiu o mercado em três segmentos: mercado popular; mercado econômico; e mercado médio. A figura 01 sintetiza melhor estas informações:

Quadro 1 - Segmentos do mercado, agentes e recursos instituídos no período do BNH

Segmentos do mercado no período do BNH	Renda média familiar	Agentes	Recursos
Mercado Popular	De 1 a 3 salários mínimos, faixa posteriormente ampliada para 5 salários mínimos.	Companhias Habitacionais (COHABs).	FGTS
Mercado Econômico	Entre 3 e 5 salários mínimos, mais tarde estendido para mais de 5 salários o limite superior.	Cooperativas Habitacionais (COOPHABs).	FGTS
Mercado Médio	Renda mensal mínima de 6 salários mínimos, depois ampliado para acima de 6 salários mínimos.	Agentes privados, como as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs), e Caixas Econômicas.	SBPE

Fonte: Elaboração própria.

Utilizando os recursos do FGTS, as COHABs, parceiras do BNH, atuavam nos estados e municípios no provimento de moradias para a população de baixa renda. Foram constituídas sob a forma de sociedades de economia mista, no entanto, são totalmente controladas pelos entes públicos (estado ou município) que devem deter o controle acionário. Devido ao elevado índice de inadimplência que atingia o mercado popular, que se agravou no período de 1970 a 1974, o BNH passou a investir menos neste setor, reduzindo com isso o número de unidades financiadas para a faixa de um a três salários mínimos e em contrapartida, aumentou os investimentos no mercado médio,

> Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 73).

É conveniente ressaltar, que as ações do BNH, em Boa Vista/RR, por meio das COHABs, resultaram na implantação de diversos conjuntos habitacionais na cidade, que de acordo com dados coletados com a Companhia de Desenvolvimento de Roraima - CODESAIMA (2014) foram: conjunto Boa Vista I, composto por 96 unidades habitacionais (uhs), distribuídas aos contemplados em 30/09/1976, localizado no bairro São Vicente; conjunto Boa Vista II, formado por 48 uhs, entregues aos beneficiários em 30/09/1977, localizado também no bairro São Vicente; conjunto Mecejana, composto de 216 uhs, entregues aos mutuários em 01/07/1980, situado no bairro Mecejana; conjunto Pricumã II, constituído de 148 uhs, comercializadas em 30/05/1983, localizado no bairro Pricumã.

É criado pelo BNH, em 1967, o Programa de Financiamento de Material de Construção (FIMACO), com o qual se objetivava

conter os problemas gerados pela deficiência na oferta de materiais de construção, beneficiando com isso o setor da construção civil. E, somente em 1968, é criado o Programa de Financiamento para o Saneamento (FINANSA), primeiro programa formado no país para atuar na área de saneamento. A Finansa foi o passo inicial para a instituição, em 1970, do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Em 23 de janeiro de 1973, no governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici, foi instituído o Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP) que tinha como objetivos: eliminar o déficit habitacional da população de um a três salários mínimos, em cidades de mais 50 mil habitantes, bem como promover o seu acesso aos serviços essenciais; a melhoria e/ou ampliação das moradias já existentes; favorecer a promoção social e a integração na cidade das famílias de baixa renda.

Para Silva (1989) o PLANHAP, além de excluir cerca de um terço da população brasileira, os que ganham menos de um salário mínimo, se apresentou como uma hipótese absurda pela sua inviabilidade. No período de atuação do BNH (1964 a 1986), no âmbito do PLANHAP, de acordo com os dados coletados na CODESAIMA (2014), a cidade de Boa Vista/RR foi contemplada com a implantação do conjunto Pricumã I, localizado no bairro de mesmo nome, composto por 300 uhs, entregues aos mutuários em 30 de abril de 1983.

No final de 1977, é determinada a criação do Programa FICAM (Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria), cujo objetivo seria obter recursos para financiamento de terrenos, construção ou melhoria de habitação destinada a famílias de baixa renda (SILVA, 1989). O Programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria (FICAM), consiste em um crédito isolado que financia habitações em terrenos individuais, que utiliza basicamente recursos do FGTS. Destarte, por meio do

FICAM foram financiadas 291 uhs distribuídas em diversos bairros da cidade de Boa Vista/RR. Da mesma forma, o RECON atuou na construção de 722 uhs pulverizadas nos vários bairros da cidade.

O Programa Habitacional Empresa (PHROEMP) era destinado a empresas que tinham interesse na oferta de moradia para seus empregados, desse modo, visava à produção e comercialização de conjuntos e lotes urbanizados; à produção de unidades isoladas, em terrenos próprios dos beneficiários ou a serem adquiridos e à reforma e/ou ampliação pelo beneficiário final, de unidades habitacionais de sua propriedade.

Por meio do PHROEMP foi instituído em Boa Vista/RR o conjunto habitacional PHROEMP, localizado no bairro Aparecida, composto por 22 uhs, entregues aos contemplados em 29 de fevereiro de 1981. Outro programa criado no âmbito do BNH foi o Programa Nacional de Habitação do Servidor Público (PRONHASP). Ele era destinado aos servidores públicos em geral, civis e militares, da administração direta e indireta da União, Estados e Municípios.

O PRONHASP era destinado à produção habitacional através da construção de conjuntos habitacionais e lotes urbanizados, inclusive sob a forma de condomínios; à execução de unidade habitacional isolada em terreno próprio do beneficiário final, ou em área a ser por este adquirida e à reforma e/ou ampliação pelo beneficiário, de unidade habitacional de sua propriedade. Através do PRONHASP foi construído em Boa Vista, de acordo com dados fornecidos pela CODESAIMA (2014), o conjunto Caçari I composto por 130 casas, entregues aos beneficiários no dia 31 de dezembro de 1982, localizado no bairro Caçari.

Portanto, no período de atuação do BNH houve a implantação de 7 conjuntos habitacionais em Boa Vista/RR, distribuídos em bairros das zonas Sul, Norte, Leste e Oeste da

cidade, totalizando 960 unidades habitacionais (uhs) construídas por meio não apenas das COHABs, mas também do PLANHAP, do PHROEMP e do PRONHASP. Além destes 7 conjuntos habitacionais tivemos também neste período (1964 a 1986), por meio do FICAM e do RECON, a construção de casas isoladas, que totalizaram 1.013 unidades habitacionais (uhs). Para melhor demonstrar estas informações foram elaboradas as ilustrações 02 e 03.

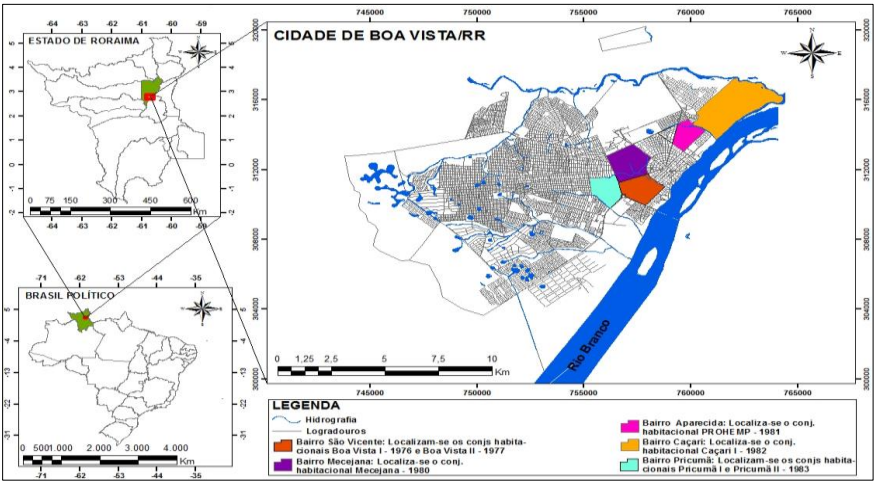
Quadro 2 - Conjuntos habitacionais/uhs construídos na cidade de Boa Vista/RR, no período de 1964 a 1986[2]

Conjunto habitacional/uhs	Bairro / Zona	Nº de uhs	Entrega	Agente financeiro	Programa/Plano habitacional
Boa Vista I	São Vicente/Zona Sul	96	30/09/1976	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Boa Vista II	São Vicente/ Zona Sul	48	30/09/1977	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Mecejana	Mecejana/ Zona Oeste	216	01/07/1980	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Pricumã I	Pricumã/ Zona Oeste	300	30/04/1983	Extinto Banco de Roraima	PLANHAP
Pricumã II	Pricumã/ Zona Oeste	148	30/05/1983	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Caçari I	Caçari/ Zona Leste	130	31/12/1982	CODESAIMA	PRONHASP
PROHEMP	Aparecida/Zona Norte	22	29/02/1981	Extinto Banco de Roraima	PROHEMP
Casas isoladas	Diversos bairros	291	*	Extinto Banco de Roraima	FICAM
Casas isoladas	Diversos bairros	722	*	Extinto Banco de Roraima	RECON

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: CODESAIMA (2014).

[2] Não foi possível precisar todas as datas, pois foram financiamentos diretos ao consumidor, com datas diferenciadas ao longo do período destacado.

Mapa 1 – Localização dos conjuntos habitacionais na cidade de Boa Vista/RR durante 1964 a 1986



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: IBGE; Boa Vista/RR.

Podemos perceber através dos dados apontados na figura 05 que apenas dois conjuntos habitacionais (Caçari II e Monte Roraima) foram construídos na zona Leste, ou seja, dos 13 conjuntos, 11 foram instalados na zona Oeste. Isto reflete a ação do Estado como vetor de impulsão do crescimento urbano para a zona Oeste da cidade, área que abriga grande parte dos bairros de Boa Vista e onde tem sido implantada a maioria dos conjuntos habitacionais.

Com o impeachment de Collor (1992) e a posse de Itamar Franco (1992-1995) houve algumas alterações nas políticas públicas de habitação no Brasil. Foi criado o Ministério do Bem-Estar Social, e os programas de habitação social foram redimensionados. O governo federal passa a exigir uma contrapartida financeira dos estados e municípios aos investimentos da União. No governo de Itamar Franco, além do redesenho dos programas habitacionais vigentes, associado ao processo de descentralização da execução da

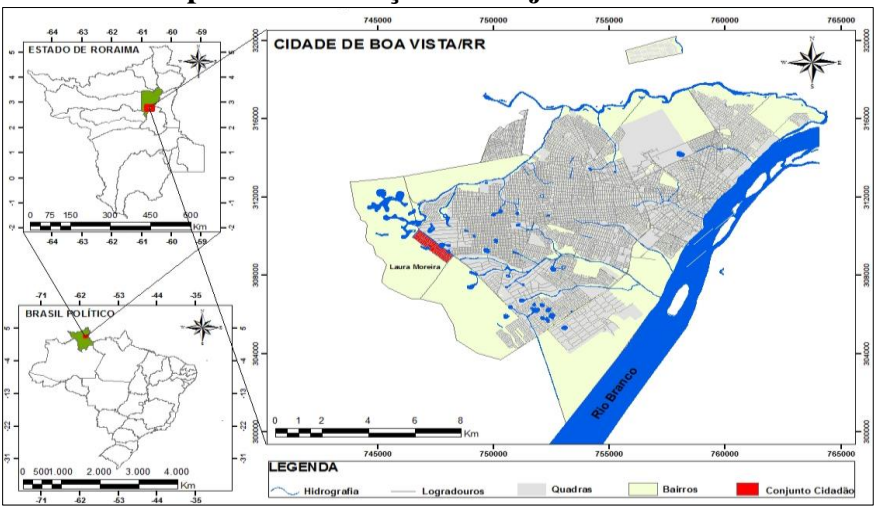
política federal, se encarregou de concluir as obras contratadas e inconclusas de seu antecessor.

Na primeira gestão de FHC (1995-1999) priorizou também o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais e é revisto o programa Habitar-Brasil e desenvolvido os programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento. Já na segunda gestão (1999-2003) foi firmado um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para investir no Programa Habitar-Brasil, que passou a chamar-se Habitar Brasil BID e foi criado ainda o Programa Morar Melhor.

Em 2001, segundo mandato do governo de FHC, um marco importante para a política urbana e habitacional no Brasil foi a aprovação da Lei nº 10.257, denominada Estatuto das Cidades, em 10 de julho de 2001, que regulamentou os Artigos 182º e 183º da Constituição Federal que tratam da Política Urbana. Foi a partir da Constituição de 1988 que teve início a regulamentação específica da política urbana, hoje expressa no Estatuto das Cidades e "foi o objeto do primeiro projeto de iniciativa popular, reivindicado pelos movimentos sociais de luta por moradia e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana" (ARAGÃO, 2010, p. 38).

Não se podem obscurecer os avanços na política habitacional que já se deram até o momento, no entanto, podemos perceber a ausência de um plano concreto para a política nacional brasileira no período de 1986 a 2003. Com o fim do BNH, o que se observa é uma fragmentação institucional das políticas urbanas e habitacionais, revelada pelas sucessivas mudanças de responsabilidade dessa política entre ministérios e secretarias, sem, no entanto, atingir resultados eficientes e duradouros. Convém, ainda, ressaltar que, em 2003, foi implantado em Boa Vista/RR o conjunto Cidadão, localizado na zona Oeste da cidade, no bairro Senador Hélio Campos, como veremos no mapa 2.

Mapa 2 - Localização do conjunto Cidadão



Elaboração própria. Baseada em: IBGE; Boa Vista/RR.

A construção desse conjunto se deu no governo de Flamarion Portela (2002-2004), com o intuito de cumprir metas assumidas durante a campanha ao pleito de governador do Estado de Roraima, que previa a construção de 1000 casas, destinadas à população mais carente, utilizando para isso os recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Desta forma, em 11 de maio de 2003, foram entregues pelo então governador as 1000 uhs às famílias selecionadas. A seleção dessas famílias ficou a cargo da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES).

Em 2003, assume a Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva (Lula), com apoio dos movimentos sociais. Na gestão Lula (2003-2010) podem se perceber algumas mudanças significativas na política habitacional do País, num movimento dinâmico, marcado por avanços e recuos no que diz respeito aos princípios da reforma urbana.

Nesta gestão foi instituído o Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, para tratar da questão habitacional e urbana no país, concentrando neste órgão a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e o Conselho das Cidades.

O Ministério das Cidades representa o órgão que passa a formular, coordenar e gerir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), impulsionando as discussões acerca da habitação, inclusive voltadas ao atendimento da população de menor renda e ainda sobre a política urbana no país, propondo por meio da Secretaria Nacional de Habitação a criação de um novo Sistema Nacional de Habitação. A CEF, subordinada ao Ministério da Fazenda, exerce um papel importante na execução da política habitacional, pois é o principal agente operador dos programas e agente financeiro dos recursos, principalmente do FGTS.

Convém destacar, ainda, no contexto do Ministério das Cidades a elaboração da Política Nacional de habitação. Ela foi elaborada em 2004, fruto da I Conferência das Cidades, aprovada pelo Conselho das Cidades, órgão colegiado deliberativo e consultivo do Ministério das Cidades. Ela visa promover o acesso à moradia a todos os segmentos da sociedade, e tem como componentes principais, a integração e inserção urbana de assentamentos precários; a regularização fundiária; a provisão de habitações; a urbanização e a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Destarte, em 16 de junho de 2005, através da Lei nº 11.124 é instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS. Essa lei resultou de um

projeto de lei de iniciativa popular que condensava as expectativas de diversas organizações da sociedade civil que atuavam no segmento da habitação popular.

Como esclarecem Vieira e Chaves (2011), o projeto de lei para a criação do SNHIS foi apresentado ao Congresso Nacional em 1991 por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, assinado por mais de um milhão de pessoas e tramitou por 13 anos, portanto, a sua aprovação é considerada uma conquista dos movimentos sociais.

A Lei nº 11.124/05 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, que tem como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. A primeira gestão do governo Lula é marcada pelas referidas mudanças institucionais que criaram o aparato legal para uma política habitacional voltada a atender as famílias de baixa renda.

Podemos afirmar que a instituição do SNHIS/FNHIS foi um avanço para a política habitacional, na medida que criou mecanismos específicos ao atendimento da população mais carente, há muito tempo excluída desse processo. Estando fundada na oferta de subsídios à produção de moradias e estruturado de forma a assegurar o controle dos gastos. Santana e Holanda (2011, p. 469) asseveram que,

> De qualquer forma, é consenso entre os diversos segmentos sociais envolvidos na discussão da política habitacional que há avanços importantes desde 2003, e que a consolidação do SNHIS deve ser objeto de esforço e militância para que ele se efetive na prática.

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) também foi previsto na Lei nº 11.124/05, tendo a sua elaboração a partir de 2007 e implementação em 2009, apresenta um planejamento das ações no setor da habitação para os próximos 15 anos, ou seja, até 2023, com previsão de revisões no primeiro ano de cada ciclo governamental (2011, 2015 e 2019), concomitante à elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs). O horizonte temporal do PLANHAB corresponde a três etapas: a primeira de 2009 a 2011 - transição e implementação; a segunda, 2012 a 2014 - consolidação; e a terceira, de 2016 a 2023 - conquistas e resultados.

O PLANHAB tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país. Em 22 de janeiro de 2007, segundo mandato do governo Lula, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Sua regulamentação se deu com a Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007.

É um programa que visa promover o desenvolvimento econômico, a geração de emprego e renda, a diminuição das desigualdades sociais e regionais e a melhoria das condições de vida da população do país.

Ele consiste num conjunto de medidas que tem em vista incentivar os investimentos privados e aumentar os investimentos públicos nas áreas de transporte, energia, saneamento básico, habitação e recursos hídricos, nos quais estão distribuídos em três eixos: infraestrutura energética, infraestrutura social e urbana (que comporta a área da habitação) e infraestrutura logística.

Em 2009, ainda na segunda gestão do governo Lula, tivemos uma dinamização da política habitacional com o lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, destinado ao atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos. Ele

visa, além do enfrentamento do déficit habitacional, estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil.

Em 2010 a meta de 1 milhão de habitações construídas tinha sido alcançada pelo PMCMV fase 1 (um). Portanto em 16 de junho de 2011, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2014) temos o lançamento oficial da segunda fase do PMCMV, ou seja, o PMCMV 2 (dois), no qual novas regras foram agregadas ao programa.

O Governo de Dilma Rousseff (01/01/2011 a 31/08/2016), manteve o PMCMV, ampliando a meta originalmente estabelecida de construção de um milhão de moradias para dois milhões até 2014.

O PMCMV 2 (dois), 2011 a 2014, teve como meta a construção de 2 milhões de moradias com um investimento de R$71,7 bilhões até 2014, sendo R$ 62,2 bilhões do Orçamento Geral da União e R$9,5 bilhões do FGTS. No entanto, fez algumas modificações, deixando de contemplar as famílias que tem renda de até 10 salários mínimos para limitar em R$ 5.000, o teto máximo da renda. A faixa de renda mais beneficiada neste período foi a de até R$ 1.600,00.

O PMCMV para a faixa de renda 1 (um) na cidade de Boa Vista/RR tem se consolidado com a implantação de diversos empreendimento habitacionais, entre eles: os residenciais Pérolas do Rio Branco; o residencial Ajuricaba, o residencial Cruviana; residencial Manaíra; o residencial Auaris; o residencial Makunaima; O residencial Uailã; e o residencial Vila Jardim.

O Programa Minha Casa Minha Vida apresentou avanços em relação a outros programas habitacionais de outros governos, com um viés voltado para as famílias de baixa renda, no entanto, não conseguiu sanar o déficit habitacional existente no Brasil e nem altera de maneira significativa a segregação espacial e espacial que estão inseridas as camadas mais pobres da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão traduz-se em uma tarefa extremamente complexa, seja pela ordem de grandeza do déficit por novas moradias, seja pelas significativas diferenças e desigualdades regionais existentes, devido ao grande número de atores envolvidos em seu desenvolvimento, ou ainda, ao volumoso montante de recursos financeiros e institucionais que demandaria.

Embora, atualmente, exista um amplo consenso sobre a necessidade de se enfrentar o problema habitacional de modo conjunto entre os diferentes atores sociais envolvidos, na prática, a efetivação das políticas de habitação em nosso sistema federativo, defronta-se com uma série de constrangimentos e desafios a serem superados, dentre os quais se destacam, especialmente, a coordenação de desempenho dos diversos agentes na arena dessa política, a articulação do financiamento dos diferentes níveis de governo e sua capacitação institucional e administrativa. Há, ainda, as controvérsias relacionadas à qualidade dos serviços oferecidos aos contemplados.

A intervenção estatal, através de políticas públicas habitacionais que atendam as populações mais carente é indispensável. São necessários grandes esforços de articulação entre os diferentes setores e níveis de governo, o que envolve uma série de complexidades no plano das relações intergovernamentais. Em função disto, a produção habitacional demanda vultosos recursos, como subsídios para as famílias que não possuem capacidade de obter um financiamento habitacional, bem como para implantação dos demais serviços públicos. Muitas vezes é preciso articular financiamentos de mais de uma origem, compondo-se as contrapartidas dos diferentes níveis governamentais.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza história e perspectivas** (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BONATES, M. F. **Ideologia da casa própria... Sem casa própria o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB** (Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Natal: UFRN, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.291**, **de 21 de novembro de 1986**. Brasília: Planalto, 1986. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.218, de 01 de maio de 1946**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1946. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 23/08/2020.

BRASIL. **Lei n. 4.380**, **de 21 de agosto de 1964**. Brasília: Planalto, 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

BRASIL. **Lei n. 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 103, de 01 de janeiro de 2003**. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 23/08/2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha**: Minha Casa Minha Vida. Brasília: CEF, [s.d.]. Disponível em: <www.adh.pi.gov.br>. Acesso em: 02/01/2015.

CODESAIMA - Companhia de Desenvolvimento de Roraima. **Conjuntos habitacionais**. Boa Vista: CODESAIMA, 2014.

DIAS, F. C. **Habitação Social - uma análise histórica das Políticas Públicas Habitacionais**: o caso de Vitória (Dissertação de Mestrado em Histórias das Relações Políticas). Vitória: UFES, 2008.

MACHADO, B. M. E. **Política de habitação e direito à cidade no Município de Embu/SP** (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). São Paulo: PUC- SP, 2008.

OLIVEIRA, J. C. P. **Estado local como produtor e modelador do espaço urbano**: um estudo de caso das políticas municipais de habitação em Campos de Goytacazes-RJ (Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais). Campos dos Goytacazes: UENF, 2009.

PERUZZO, D. **Habitação**: controle e espoliação. São Paulo: Editora Cortez, 1984.

SANTANA, J. V.; HOLANDA, A. C. G. "A questão da habitação na Amazônia: experiência na elaboração de planos locais de habitação de interesse social". **Revista de Trabajo Social**, vol. 6, 2011.

SILVA, M. O. S. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

SILVA, P. R. F. **Dinâmica territorial urbana em Roraima - Brasil** (Tese de Doutorado em Geografia Humana). São Paulo: USP, 2007.

VIEIRA, A. D.; CHAVES, M. Q. B. "Programas Nacionais de Habitação: programas e resultados". *In*: FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2011.

CAPÍTULO 7

Uma Análise da Localização dos Empreendimentos Residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida em Boa Vista/RR

UMA ANÁLISE DA LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM BOA VISTA/RR

Adriana Roseno Monteiro

O lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, em março de 2009, cria condições de ampliação do mercado habitacional para o atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, buscando impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil.

O PMCMV 1 (um), fase inicial, 2009 a 2011, tinha como meta a construção de um milhão de moradias. Já o PMCMV 2 (dois) - de 16 de junho de 2011 a 2014, teve como propósito a construção de 2 milhões de unidades habitacionais.

O PMCMV foi inicialmente pensado como uma forma de atenuar as consequências da crise internacional que se acentuou em 2008 na conjuntura nacional. Por esse motivo o programa prioriza a construção de novas moradias em detrimento da compra das já existentes, visando aquecer o mercado imobiliário.

Portanto, apesar de apresentar inicialmente um viés econômico não podemos negar o seu caráter social, haja vista, que representou um avanço em termos de políticas habitacionais para aqueles que há décadas lutavam por moradias dignas.

Levando em consideração estas discussões, o objetivo principal desta pesquisa é abordar as principais características do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) e analisar a localização de seus empreendimentos na malha urbana da cidade de Boa Vista/RR.

Foram adotados como procedimentos metodológicos: a pesquisa bibliográfica - efetuada por meio de livros, artigos, dissertações e teses; a pesquisa documental - realizada através de leis, decretos, manuais, entre outros documentos sobre o PMCMV.

E a pesquisa de campo - por meio da coleta de informações junto à Caixa Econômica Federal e visita aos empreendimentos para a coleta de dados, com o intuito de constituir um aporte teórico e conceitual de uma pesquisa quali-quantitativa.

Com vistas a atingir o proposto, este estudo além da presente introdução, está estruturado em três seções, partindo de elementos teóricos e conceituais, para apresentar os resultados da pesquisa. Na primeira seção "A importância da habitação para todo cidadão" enfoca que a habitação é uma necessidade básica para garantir o bem-estar e a inclusão social dos cidadãos.

Na segunda seção intitulada "As principais diferenças entre a fase 1 e fase 2 do Programa Minha Casa, Minha Vida para a faixa de renda 1 (de até R$ 1.600,00)" expõe as principais características e as diferenças mais relevantes entre o PMCMV fase 1 e 2, como a sua normatização e funcionamento para a faixa de renda 1 (um).

Na terceira seção "Analise acerca da localização dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Boa Vista/RR" será abordado a localização dos empreendimentos do PMCMV, para a faixa de renda 1, na cidade de Boa Vista/RR e suas implicações no tecido urbano da cidade.

A RELEVÂNCIA DA HABITAÇÃO PARA TODO CIDADÃO

O homem desde a antiguidade sempre procurou um local para abrigar-se do frio, da chuva, entre outras intempéries, em cavernas, em tendas, etc., como afirma Almeida (2011, p. 15)

"Habitação, pela sua noção mais simples e intuitiva, remete à necessidade básica de qualquer ser humano: abrigo contra intempéries e intrusos".

Na atualidade não é diferente, o homem também procura um local para se abrigar e se proteger, por isso, a habitação constitui-se numa necessidade básica de todo ser humano, pois de alguma maneira é preciso morar. Medeiros (2007) afirma que a moradia, sendo fundamental para as nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos, pobres ou ricos, constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece.

A habitação desempenha três funções que são a social, ambiental e a econômica. A sua função social concerne ao abrigo da família, e deve atender aos princípios de habitabilidade, segurança e saúde. A função ambiental refere-se à sua inserção num meio ambiente adequado, onde estejam asseguradas as condições básicas de vida, como infraestrutura, saúde, educação, transportes, trabalho, lazer, entre outros.

Já a função econômica está relacionada à sua produção que oferece novas oportunidades de geração de emprego e renda, mobiliza vários setores da economia e influencia os mercados imobiliários e de bens e serviços (FERNANDES, 2003).

Abordando a sua função social, a moradia é um bem fundamental, além de oferecer abrigo e as mais variadas possibilidades de proteção e segurança, é o palco permanente do cotidiano de seus usuários, o espaço da intimidade e dos seus mais diversos anseios. Desse modo, no que tange às interferências na vida cotidiana, a casa exerce um papel primordial para a realização de diversas atividades, um refúgio das intimidades, condiciona ao aconchego, a afetividade e a impessoalidade.

Para Espinosa (2007) afirma que a habitação com a

conotação de lar, adquire um caráter afetivo e pessoal, por representar o lugar de privacidade de um indivíduo, onde parte significativa da sua vida pessoal se desenvolve. A moradia é essencial para a vivência e convivência humana, na qual se desenvolvem as atividades condicionadas à cultura de seus usuários, ou seja, seus costumes. Pode ser também um lugar de reunir amigos, se socializar com os vizinhos, enfim, levar uma vida social. Claval (2010, p. 41) esclarece que "Habitar não significa apenas dispor de um lugar onde se resguarda da sociedade e onde viver sozinho ou em família. É também encontrar pessoas, levar uma vida social".

A habitação possui um papel essencial tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral, pois tem relação direta com a reprodução social do indivíduo e também com a sua forma de sobrevivência, já que é preciso morar e assim como vestir e se alimentar, a moradia também é uma das necessidades básicas do ser humano, como esclarece Rodrigues (1991) de alguma maneira é preciso morar.

Ou seja, no campo, na pequena cidade, na metrópole; morar como vestir e se alimentar é uma das necessidades básicas do indivíduo e apesar de que historicamente mudam-se as características da habitação, no entanto, é sempre preciso morar. Em função disto, a habitação é um bem indispensável à promoção da equidade social e de uma vida digna para o cidadão, uma vez que representa um elemento essencial ao convívio social, ao desenvolvimento da personalidade humana e ao bem-estar.

Na sociedade em que está inserida, a habitação satisfaz um conjunto de funções como a de abrigo e reprodução da família, sendo, ainda, um elemento fundamental na construção da personalidade individual, de integração social e de socialização, além de ser um espaço de consumo, de produção de bens e serviços, de ócio e de comunicação (MATOS, 2001).

Morar é fundamental, devendo estão ser compreendida como um produto de uma necessidade humana básica de onde e de como morar e materializada historicamente. Almeida (2011) aborda que a habitação como necessidade básica é inquestionável e que variável é a forma como as diferentes sociedades, nas diferentes épocas, as atendem. Ou seja, da caverna ao arranha céu, essa é determinada cultural e historicamente.

A habitação é um espaço que apresenta muitos significados para o morador, e esse significado vem mudando ao longo do tempo, aliás, ao longo da História todas as variáveis mudam como afirma Santos (2012, p. 20) "Ao longo da História, toda e qualquer variável se acha em evolução constante". A moradia, um bem essencial para a vida do homem, ao longo do processo histórico vai apresentando tipologias diferenciadas no espaço, pois "o espaço não é apenas um receptáculo da história, mas condição de sua realização qualificada" (SANTOS, 2008, p. 126).

Às vezes basta em um rápido passeio por certos locais da cidade que já é possível observar formas de habitações que nos remetem ao passado, ou seja, são testemunhos de um tempo que não mais predomina, onde, "Tanto o novo como o velho são dados permanentes da história; acotovelam-se em todas as situações" (SANTOS, 2012, p. 106).

Logo, as características habitacionais nem sempre foram às mesmas durante todo o tempo, elas mudam de acordo com a sociedade que a habita, refletindo uma carga simbólica e a historicidade do grupo, como afirma Andrade (2007, p. 25) "A história do homem é, também, a da moradia". As características desse ato mudam de acordo com cada contexto sociopolítico e econômico. Podemos dizer, então, que o ato de morar tem um conteúdo político, social, econômico, histórico e espacial, que remodela a morfologia das cidades.

A habitação possibilita aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades, realizarem escolhas, produzir seus meios de subsistência e inserirem-se na sociedade. Contribui para essa reflexão Cogoy (2006, p. 29) quando declara que "Para sobreviver, a população pobre necessitava de um teto para morar e um local para produzir meios de subsistência".

Enfim, através de suas várias dimensões, a habitação transmite uma série de significados, anseios, hábitos e aspirações, sendo imprescindível para a promoção da vida humana, do bem-estar e do exercício da cidadania. Entretanto, pode ser considerada por muitos como uma fonte de status e diferenciação social, com a expressão da condição social de seus habitantes. Portanto, a habitação apresenta importância terminante para todo indivíduo, no entanto, em uma sociedade regida pelo sistema capitalista o seu acesso não é igualitário e implica em transformações no espaço urbano.

AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A FASE 1 E FASE 2 DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA PARA A FAIXA DE RENDA 1 (DE ATÉ R$ 1.600,00)

O PMCMV foi criado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, e depois convertida na Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho 2009 que foi regulamentada pelo Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009. Da criação do PMCMV até 16 de junho de 2011, podemos considerar a primeira fase do programa, ou seja, PMCMV fase 1 (um). A Lei nº 11.977/09 foi modificada pela Medida Provisória 514, de 2010, que foi convertida na Lei 12.424, de 16 de junho de 2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.499, também de 16 de junho de 2011, criando assim a segunda fase do programa, ou seja, o PMCMV fase 2 (dois).

O PMCMV 1 (um), fase inicial, 2009 a 2011, tinha como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R$ 34 bilhões de reais (R$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R$ 7,5 bilhões do FGTS e R$ 1 bilhão do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Cardoso e Aragão (2013) esclarecem que para famílias com renda de até 3 salários mínimos, a meta era construir 400 mil uhs, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes.

Para famílias com renda acima de 3 a 6 salários mínimos, a meta também era construir 400 mil uhs, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbano - PNHU e do Programa Nacional de Habitação Rural. Já para as famílias com renda acima de 6 a 10 salários mínimos, o objetivo era construir 200 mil uhs, com financiamento do FGTS e seriam concedidos, também, benefícios indiretos representados pela redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação Popular.

No entanto, esta distribuição das uhs por faixa de renda revela-se no mínimo contraditória, já que o PMCMV tem como uma de suas metas a redução do déficit habitacional e, ele está em maior concentração na faixa de renda de até três salários mínimos, com "90,1%" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009). Dessa maneira, subentende-se que estas deveriam ser as mais beneficiadas. Todavia, apenas 40% das unidades vão atender a esta demanda, ou seja, 60% das uhs beneficiaram as famílias com mais de 3 a 10 salários mínimos, faixa na qual o déficit é de somente de 9,9% do total, assim distribuídos: "7% para as famílias de mais de 3 a 5 salários mínimos; 2,4% para aquelas de mais de 5 a 10 salários mínimos; e de 0,5% as que recebem acima de 10 salários mínimos" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009).

Por conseguinte, não podemos dizer que o número de uhs para o atendimento das famílias da faixa de renda 1 (um) se insere proporcionalmente de acordo com o déficit habitacional, permanecendo um desequilíbrio quanto à oferta aos mais necessitados. Para as famílias na faixa de renda de zero até 3 salários mínimos o subsídio é integral, com isenção do seguro e um comprometimento máximo de 10% da renda do mutuário, com uma prestação mínima de R$ 50,00 mensais. Para a faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos, há um aumento do subsídio parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro, acesso ao Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e o comprometimento máximo de 20% da renda do mutuário para o pagamento das parcelas da uh. Para a faixa de mais de 6 a 10 salários mínimos haverá estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao FGHab.

A CEF é o agente operacional e financeiro do PMCMV que é gerido pelo Ministério das Cidades, Ele foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), em 2010, situado como um de seus eixos. As edificações para a faixa de renda 1 (um) apresentam especificações próprias, que são: tipologia 1 - casa térrea - 35 m^2 (área interna 32 m^2), com os seguintes compartimentos: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque e tipologia 2 - apartamento - 42 m^2 (área interna: 37 m^2), com os seguintes compartimentos: sala, cozinha, área de serviço, banheiro, 2 dormitórios (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

Para famílias com renda de até 03 salários mínimos não há análise de risco de crédito e as condições para obtenção do imóvel são: não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo; não possuir casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação; estar enquadrado na faixa de renda familiar do programa. Pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R$ 50,00, corrigida pela

TR (taxa referencial de juros) e registro do imóvel em nome da mulher; sem entrada e sem pagamento durante a obra; sem cobrança de seguro por morte e invalidez permanente-MIP e danos físicos do Imóvel - DFI (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

Em 2010 a meta de 1 milhão de habitações construídas tinha sido alcançada pelo PMCMV fase 1 (um). Portanto em 16 de junho de 2011, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2014) temos o lançamento oficial da segunda fase do PMCMV, ou seja, o PMCMV 2 (dois), no qual novas regras foram agregadas ao programa.

O PMCMV 2 (dois), 2011 a 2014, tem como meta a construção de 2 milhões de moradias com um investimento de R$71,7 bilhões até 2014, sendo R$ 62,2 bilhões do Orçamento Geral da União e R$9,5 bilhões do FGTS. Ele abrange as capitais estaduais e suas respectivas regiões metropolitanas, o Distrito Federal e os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

Pode ainda atender municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes desde que contemple alguns requisitos: população urbana superior ou igual a 70%; a taxa de crescimento da população superior a 5%, entre o período de 2007 a 2010 e taxa de crescimento populacional superior à taxa verificada no respectivo estado, no período de 2000 a 2010.

O PMCMV 2 (dois) para as famílias com renda de até R$ 1.600,00 com recursos do Fundo Arrendamento Residencial (FAR) funciona basicamente da mesma forma do PMCMV 1 (um): a União aloca os recursos por área do território nacional, levando em consideração os dados populacionais fornecidos pelo IBGE; os estados e municípios realizam gratuitamente o cadastramento das famílias, enquadrando-as nos critérios estabelecidos e após triagem as indicam a CEF.

A CEF faz a análise das famílias utilizando os dados do Cadastro Único (CADÚNICO) e de outros cadastros; as construtoras

apresentam os projetos às Superintendências Regionais da CEF, podendo fazer ou não em parceria com os estados e municípios; a CEF faz a análise simplificada dos projetos, contrata a operação.

Acompanha a execução da obra pela construtora (que se responsabiliza pela entrega dos imóveis prontos e legalizados), libera os recursos de acordo com o cronograma e concluído o empreendimento, a CEF faz a comercialização das uhs às famílias selecionadas.

Nesta segunda fase do PMCMV houve mudanças quanto a faixa de renda que agora passam a ser relacionada a valores fixos: faixa de renda 1 (um) - contempla as famílias com renda de até R$1.600,00, que na fase 1 (um) do programa era de zero a três salários mínimos.

Faixa de renda 2 (dois) - famílias com renda acima R$ 1.600,00 até R$ 3.100,00, que na fase 1 (um) era acima de três a seis salários mínimos; e faixa de renda 3 (três) - famílias com renda acima de R$ 3.100,00 até R$ 5.000,00, que na fase 1 (um) do PMCMV era acima de seis a dez salários mínimos.

Houve mudanças também acerca da distribuição das uhs por faixa de renda. Do montante de 2 milhões de moradias: 60% do total, ou seja, 1,2 milhões vão atender as famílias da faixa 1 (um) - até R$ 1.600,00; 30% do total, ou 600 mil uhs, vão contemplar as famílias da faixa 2 (dois) - acima de R$ 1.600,00 até R$ 3.100,00 e 10% ou 200 mil uhs vão beneficiar as famílias da faixa 3 (três) - acima de R$ 3.100,00 até R$ 5.000,00

Percebe-se que houve um aumento no número de unidades habitacionais para o atendimento de famílias com renda de até R$ 1.600,00, que no PMCMV 1 (um) era de 40% passa a ser no PMCMV 2 (dois) de 60% do total. Para Duarte (2011, p. 64) “Esse ajuste do programa o coloca em linha com a lei que o criou, segundo

a qual deveria ser prioritário o atendimento das necessidades de moradia para a faixa de até três salários mínimos".

Embora estes dados indiquem melhoras em relação ao combate do déficit, já que este se concentra na faixa de renda 1(um), como já mencionado, ainda apresenta indícios de discrepâncias quanto à distribuição destas unidades por faixa de renda.

Quadro 1 - Principais diferenças entre o PMCMV (fases 1e 2)

ITENS	PMCMV FASE 1 (UM)	PMCMV FASE 2 (DOIS)
Recursos	R$ 34 bilhões	R$ 71,7 bilhões
Número de uhs	1 milhão	2 milhões
As faixas de renda	Até 10 salários mínimos assim distribuídos: de zero a 3 salário mínimos; acima de 3 a 6 salários mínimos; e acima de 6 a 10 salários mínimos.	Até R$ 5.000,00, assim distribuídos: até R$ 1.600,00; acima de R$ 1.600,00 a R$ 3.100,00; e acima de R$ 3,100 a R$ 5.000,00.
Distribuição das uhs por faixa de renda	400 mil uhs (40%) para a faixa de zero a 3 salários mínimos; 400 mil uhs (40%) para a faixa de mais de 3 a 6 salários mínimos; e 200 mil uhs (20%) para a faixa de mais de 6 a 10 salários mínimos.	1,2 milhões de uhs (60%) para a faixa de até R$ 1.600,00; 600 mil uhs (30%) para a faixa de mais de R$ 1.600,00 a R$ 3.100,00; e 200 mil uhs (10%) para a faixa de mais R$ 3,100 a R$5.000,00.
Subsídio	De 90% para famílias com renda de até R$1.600,00	De 95% para famílias com renda de até R$1.600,00
Valor das prestações das uhs	10% da renda do mutuário durante 10 anos	05% da renda do mutuário durante 10 anos
Área interna útil da uhs	Casa: 32 m^2 Apartamento: 37 m^2	Casa: 36 m^2 Apartamento: 39 m^2
Especificações das uhs	Piso cerâmico na cozinha e no banheiro, o restante era cimentado.	Piso cerâmico em todos os cômodos.
	Azulejos nas paredes das áreas sujeitas a infiltração (paredes hidráulicas e boxe).	Azulejo em todas as paredes da cozinha e do banheiro na altura de 1,50m.
	Aquecimento solar em 40 mil casas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.	Aquecimento solar em todas as casas da faixa de renda de até R$1.600,00.
Mulher	Necessitava da outorga do cônjuge.	Dispensa da outorga do cônjuge.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Caixa Econômica Federal (2010 a 2012).

Além destas mudanças, a segunda fase do programa trouxe melhorias arquitetônicas aos empreendimentos. Para melhor demonstrar as mudanças entre as duas fases do PMCMV foi elaborado o quadro 1, disposto na página anterior, sintetizando as suas principais diferenças.

A segunda fase do programa prevê maior proteção à mulher chefe de família, no qual os contratos no âmbito do PMCMV ou em programas de regularização fundiária de interesse social, promovidos pela União, estados, Distrito Federal ou municípios, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, exceto os contratos do FGTS (Lei nº 12.424/2011, Art.73-A).

Também implicou em maior controle de venda, com a concessão, uma única vez, da subvenção, por beneficiário e por imóvel.

ANÁLISE ACERCA DA LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV EM BOA VISTA/RR

O PMCMV para a faixa de renda 1 (um) na cidade de Boa Vista/RR consolidou-se através da construção de diversos empreendimento habitacionais, entre eles, podemos citar: residencial Pérolas do Rio Branco I, construído em 2010; II, III, IV em 2013; V em 2014 e ainda os Pérolas do Rio Branco VI, VII.

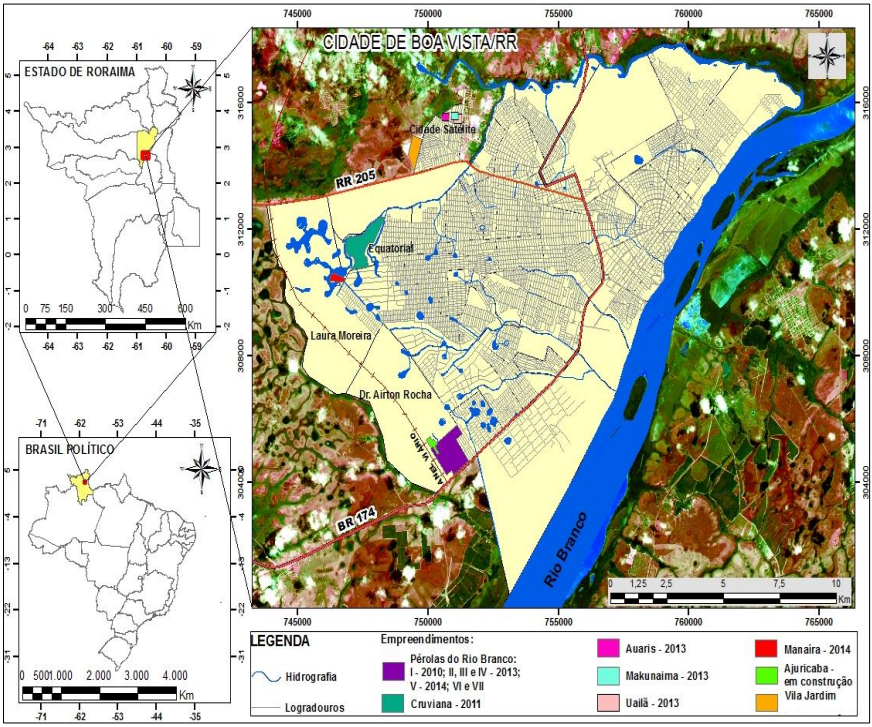
E o residencial Ajuricaba em 2015 - todos localizados no bairro Dr. Airton Rocha; Residencial Cruviana I e II entregues às famílias em 2011, localizados no bairro Equatorial.

Conjuntos Auaris, Makunaima e Uailã comercializados em 2013, localizados no bairro Cidade Satélite; o residencial Vila Jardim entregue em 2015, também situado no bairro Cidade Satélite e o Residencial Manaíra entregue aos beneficiários em 2014,

localizado no bairro Laura Moreira. O mapa 1, acima, mostra a localização de cada um deles.

Através do mapa 1 podemos perceber que os empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) estão contíguos à área já ocupada, todavia, grande parte deles estão localizados nos limites da malha urbana de Boa Vista.

Mapa 1 - Localização dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), em Boa Vista/RR



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: IBGE; Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR; Satélite Landsat 8/OLI.

Todos os empreendimentos para a faixa de renda 1 (um) estão inseridos na zona Oeste, porção da cidade caracterizada por bairros populares e onde estão localizados os terrenos mais baratos, constituindo-se na área que vem apresentado a maior tendência de crescimento de Boa Vista.

Para a implantação das uhs no âmbito do PMCMV deverão ser observadas algumas condições, previstas na Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011, entre elas:

> Art.5º-A. Para a implantação de empreendimento no âmbito do PNHU, deverão ser observados:
>
> I. Localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
>
> II. Adequação ambiental do projeto.

Levando em consideração estes critérios, os empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) em Boa Vista estão inseridos na malha urbana ou nos limites da malha urbana e "na área urbana de expansão 1, voltada para a implantação de novos loteamentos" (Art. 27 e inciso I da Lei Complementar 924/2006), em observância, portanto ao respectivo Plano Diretor da cidade.

Convém frisarmos que o referido plano diretor, apesar de estabelecer o macrozoneamento da cidade visando orientar o uso e a ocupação do solo urbano, não desvela de forma clara os mecanismos e critérios que serão empregados na instalação desses novos loteamentos.

Situação que requer preocupação principalmente no cenário atual, com a implantação de um programa de grande envergadura como o PMCMV, com a inserção de vários empreendimentos na cidade, exigindo um planejamento urbano eficiente que considere as questões socioeconômicas e ambientais e que garanta um crescimento equilibrado e harmônico da cidade.

A adequação ambiental do projeto é outro critério essencial previsto na legislação do programa que deve ser considerado com rigor no planejamento urbano da cidade. A implantação de empreendimentos próximos a áreas ambientalmente frágeis requer esforços não somente na fase de implantação.

Mas um acompanhamento contínuo nesses locais para garantir a sua sustentabilidade. Em Boa Vista podemos destacar o caso do conjunto residencial Cruviana e Manaíra, que possuem expressivas áreas de preservação ambiental ao seu redor, sinalizando assim para uma necessidade maior de atuação dos órgãos públicos para se evitar uma degradação futura dessas áreas.

Nota-se que em Boa Vista os terrenos destinados à implantação do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) vem se dando em grande parte nas franjas urbanas, e isto ocorre devido a vários fatores. Deve-se levar em conta que em áreas mais centrais a especulação imobiliária é mais intensa (principalmente num cenário de aumento do crédito para o financiamento do setor habitacional), assim, o preço dos terrenos é mais elevado, ultrapassando o valor estipulado para a construção de uhs para essa faixa de renda 1 (um), que em Boa Vista na época era de cerca de “62 mil” (Portaria 168/2013) para a construção casas e apartamentos. Desse modo, a implantação desses empreendimentos segue a lógica do capital, na qual se utilizam terrenos cujo valor é mais baixo e que se enquadram dentro do orçamento previsto, ratificando a diferenciação socioespacial entre os espaços urbanos.

Enfrentar a carência mediante o financiamento de unidades habitacionais para a baixa renda, com a realidade do mercado de terras local, é um desafio social que passa antes pela busca de solução para um problema que, mais cedo ou mais tarde, deverá ser enfrentado pelas cidades em geral.

Já que são os efeitos da atuação do mercado imobiliário, que encarecem o preço da terra urbana, reservam terrenos para simples fins especulativos e influem no leque de escolhas quanto à localização de terrenos para empreendimentos imobiliários de qualquer tipo, incluindo os ligados ao PMCMV (DUARTE, 2011).

As uhs construídas em Boa Vista seguem as duas tipologias padrão do PMCMV, que são: tipologia 1 (casas térreas) como é o caso dos residenciais Pérolas do Rio Branco, Cruviana, Manaíra e Ajuricana; e tipologia 2 (apartamentos) que são o Auaris, o Makunaima, o Uailã e o Vila Jardim.

Convém ressaltar que a partir da segunda fase do PMCMV a instalação do Sistema de Aquecimento Solar (SAS) se tornou obrigatória para casas (uhs unifamiliares) que compreendem a faixa de renda de até R$ 1.600,00.

Os coletores solares instalados no telhado aquecem a temperatura da água do chuveiro e é uma alternativa para a economia de energia por parte destas famílias. Por sua vez, a figura 1 mostra uma casa do PMCMV fase 2 (dois) localizada no residencial Manaíra, na cidade de Boa Vista, com o Sistema de Aquecimento Solar instalado.

Figura 1 - Casa localizada no residencial Manaíra em Boa Vista/RR, dotado do SAS



Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de campo.

O quadro 2 contextualiza melhor algumas características dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), na cidade de Boa Vista/RR, como: nome, contrato, fase do programa, faixa de renda e recursos, tipologia, número de uhs, data em que os empreendimentos se tornaram aptos à entrega, nome das construtoras e o valor em milhões.

Quadro 3 - Especificações dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), em Boa Vista/RR

Nº	Empreendimento	Contrato	Fase do PMCMV	Faixa de renda/recursos	Tipologia	Nº de uhs	Apto a entrega:	Construtora	Valor (milhões)
01	Residencial Pérolas do Rio Branco I	0307.140-87	1	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	50	2010	Renovo Engenhar	1.950.000,00
02	Residencial Cruviana I	0295.537-09	1	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	500	2011	Paralella Engen	19.500.000,00
03	Residencial Cruviana II	0295.542-74	1	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	500	2011	Centro Norte CO	19.500.000,00
04	Residencial Pérolas do Rio Branco II	0367.701-30	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	67	2013	Centro Norte CO	3.505.625,34
05	Residencial Pérolas do Rio Branco III	0368.593-42	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	222	2013	Renovo Engenhar	11.684.033,66
06	Residencial Pérolas do Rio Branco IV	0376.705-67	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	228	2013	Paralella Engen	11.698.427,93
07	Conj. hab. Auaris	0299.557-31	1	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	208	2013	Engexata	8.944.000,00
08	Conj. hab. Makunaima	0299.558-45	1	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	208	2013	Engexata	8.944.000,00
09	Conj. hab. Uailã	0299.559-50	1	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	208	2013	Engexata	8.944.000,00
10	Resid. Pérolas do Rio Branco V	0376.706-71	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	450	2014	Centro Norte CO	27.272.712,40
11	Residencial Manaíra	0397.073-69	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	250	2014	Centro Norte CO	15.500.000,00
12	Residencial Pérolas do Rio Branco VI	0421.042-01	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	412	2015	Recel Terraplenagem e construções Ltda	25.544.000,00
13	Residencial Pérolas do Rio Branco VII	0424.148-35	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	135	2015	Centro Norte CO	8.370.000,00
14	Residencial Vila Jardim	0396.201-97	2	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	2992	2015	CMT Engenharia	185.501.459,25
15	Residencial Ajuricaba	-	2	Faixa 1 - FDS	1 - casa térrea	200	2015	Recel Terraplenagem e construções Ltda	12.400.000,00

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: CEF/Boa Vista/RR.

Com exceção do residencial Ajuricaba que está incluído na modalidade do PMCMV Entidades e utiliza recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), depositados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que é:

> [...] destinado ao financiamento de projetos de investimento de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos urbanos (Art. 1º, Decreto nº103, de 22 de abril de 1991).

Todos os demais empreendimentos, construídos pelo PMCMV fase 1 (um) e 2 (dois) utilizaram recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que foi criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

Os recursos do FDS destinam-se ao financiamento de empreendimentos contratados por meio de entidades organizadoras e os recursos oriundos do FAR são designados para o financiamento dos projetos habitacionais desenvolvidos por construtoras e incorporadoras.

O PMCMV Entidades funcionava de modo diferenciado do PMCMV com recursos do FAR. Como outrora citado, no PMCMV com recursos do FAR, os estados e municípios realizavam o cadastramento das famílias, de acordo com os critérios estabelecidos e após triagem as indicam à CEF e são as construtoras que apresentam os projetos às Superintendências Regionais da CEF, podendo fazer ou não em parceria com os estados e municípios.

No PMCMV Entidades, quem era o principal responsável por todo este processo era a Entidade Organizadora (EO), representada por cooperativas habitacionais ou mistas, associações e entidades privadas sem fins lucrativos. Somente poderia atuar no programa a

Entidade Organizadora que estivesse previamente habilitada pelo Ministério das Cidades. Convém ressaltar que no caso do residencial Ajuricaba a Entidade Organizadora era a Associação das Donas de Casa do bairro Caranã.

Por meio do PMCMV fase 1 (um) e faixa de renda 1 (um) tivemos em Boa Vista a implantação de 50 uhs no residencial Pérolas do Rio Branco I, 1000 uhs no residencial Cruviana, 208 uhs no conjunto Auaris, 208 uhs no conjunto Makunaima e 208 uhs no conjunto Uailã, totalizando 1.674 moradias.

Já o PMCMV fase 2 (dois) e faixa de renda 1 (um) foram construídas no residencial Pérolas do Rio Branco II: 67 uhs; no III, 222 uhs; no IV, 228 uhs; no V, 450 uhs; no residencial Manaíra, 250 uhs; Pérolas do Rio Branco VI, 412 uhs; no Pérolas do Rio Branco VII, 135 uhs; no residencial Ajuricaba 200 uhs; e no residencial Vila Jardim mais 2992 uhs, representando um total de 4.956 uhs construídas e em construção nesta segunda etapa programa.

Logo, a quantidade de uhs inseridas na cidade por meio do PMCMV para o atendimento das famílias com renda de até R$ 1.600,00 reais foi de aproximadamente 6.630 uhs, resultante do somatório das uhs da fase 1 (um) e 2 (dois) do programa até dezembro de 2015.

É importante frisar que quando se aborda a questão da localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV devemos considerar ainda a escala destes empreendimentos, principalmente os horizontais, que demandam grandes extensões de terras, que dificilmente poderiam ser encontradas em áreas centrais, na maioria das vezes já densamente ocupadas. Então a localização em áreas periféricas não se dá somente pelo barateamento dos terrenos, mas também pela maior disponibilidade destes.

Corrêa (2012) salienta que o preço e a disponibilidade dos terrenos se apresentam como elementos decisivos ao

desenvolvimento do PMCMV, principalmente porque a indústria da construção civil procura por grandes glebas a fim de obter ganhos de escala que compensem o reduzido preço de venda dos imóveis voltados à faixa de renda 1 (um).

Contudo, a especulação imobiliária, favorecida inclusive pelas ações do PMCMV, acaba por inflacionar o preço das terras mais bem localizadas, inviabilizando a construção dos empreendimentos sociais em áreas que, pela sua inserção na malha urbana, permitam um melhor acesso aos serviços e às oportunidades de trabalho, entre outras.

Outro motivo para esta localização seria o fato de que grande parte destes terrenos foi disponibilizado pelo poder público, como por exemplo, no residencial Pérolas do Rio Branco I, II, III, IV e V e no residencial Cruviana I e II, os terrenos foram doados pela Prefeitura Municipal de Boa Vista.

Assim como nos conjuntos Auaris, Makunaima e Uailã tiveram os terrenos doados pelo Governo do Estado de Roraima, evidenciando mais uma vez, a atuação do ente público como indutor na direção do crescimento da cidade de Boa Vista para o setor Oeste, principalmente pelas camadas populares.

O Estado, por meio de seus instrumentos legais, fragmenta a cidade, atua na reconfiguração espacial, definindo os novos usos para o solo, os locais onde a população pode habitar, promove a movimentação de pessoas sobre o espaço urbano, favorecendo a constituição das relações sociais.

Para Soares (2012), o Governo Federal ao lançar o PMCMV, que tem como um de seus objetivos fomentar a economia através do incentivo à produção de uhs deixou a cargo do setor privado a iniciativa para a construção dos empreendimentos. Por meio do programa, foi disponibilizado crédito às construtoras, subsídio e

crédito aos beneficiários, o que viabilizou a construção de moradias em larga escala.

O papel que o Governo Federal poderia exercer na decisão sobre a localização dos conjuntos ficou restrito à exigência de que os conjuntos habitacionais fossem localizados em áreas contíguas à malha urbana. Da mesma maneira, a intervenção da CEF é restrita à análise da viabilidade dos empreendimentos e a verificação dos projetos quanto ao cumprimento dos créditos estabelecidos.

O PMCMV exige para a construção de novas moradias, além da inserção na malha urbana ou em área de expansão, a utilização de terrenos que apresentem infraestrutura mínima. Desse modo, o PMCMV, apesar de nortear de forma geral a localização de seus empreendimentos e traçar especificações mínimas para a construção da uh para a faixa de renda 1 (um), o que se percebe, é que as construtoras possuíam elevada capacidade decisória, influenciando sobremaneira onde e como seriam instalados estes novos conjuntos habitacionais.

Cardoso *et al*. (2013) esclarecem que o governo federal conferiu à iniciativa privada os ditames da instauração do PMCMV, de forma a garantir um grande poder de decisão ao empresariado no que tange a definição e implantação dos empreendimentos financiados, ou seja, cabe às construtoras apontar onde o empreendimento será construído, a faixa de renda dos beneficiários e as características construtivas dos imóveis, restando às administrações municipais e à sociedade civil um papel coadjuvante neste processo.

Buscar uma abordagem de intervenção que priorize o planejamento urbano como fio condutor do processo se mostra pertinente, já que a expansão urbana através da construção de novas moradias tende a onerar o preço dos transportes para aqueles que necessitam se deslocar de áreas mais afastadas para a área central da

cidade, ocasionando encarecimento da infraestrutura e da mobilidade urbana.

Em vista disso, a distância em relação às regiões centrais da cidade deve ser compensada com equipamentos urbanos de qualidade. Estes novos núcleos habitacionais devem ser providos de uma malha viária que comporte o aumento da demanda, evitando congestionamentos e um menor gasto de tempo nos deslocamentos, com um sistema eficiente de transporte coletivo, infraestrutura adequada e os serviços públicos necessários ao atendimento destes novos moradores.

Para a implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV devem ser atendidos os padrões mínimos de urbanização. Pois como salienta Rangel (2011) possuir uma casa regularizada, com infraestrutura adequada e confortável influencia na dignidade, na segurança da família e no exercício da cidadania. A habitação faz parte de um contexto, ou seja, da cidade, como afirma Lefebvre (2001, p. 67) "a cidade envolve o habitar", na qual e com a qual mantêm relações, um rol de elementos básicos essenciais à vida humana.

A implantação de empreendimentos habitacionais, como os que foram os do PMCMV, devem contar com um planejamento não somente na construção do empreendimento, mas também em sua inserção na cidade, ou seja, a sua relação com as demais áreas a fim de evitar que o aumento populacional sobrecarregue os serviços públicos já existentes. Pois na medida em que se aumenta a quantidade de famílias morando em uma determinada área deve-se aumentar também os equipamentos urbanos.

Para Balbino (2013), essa visão relacionada apenas com a expansão urbana pode acarretar sérios problemas, como a falta de infraestrutura dos equipamentos urbanos nas cidades para o suporte das novas edificações e a ineficiência de planejamento para a

instalação de equipamentos comunitários como escolas, creches e hospitais, entre outras questões relacionadas à expansão urbana.

A se delimitar espaços na cidade para a construção de conjuntos habitacionais, geralmente em áreas mais distantes, se desenham vetores de expansão urbana, reforçando as diferenciações espaciais de acordo com as características socioeconômicas dos beneficiários.

Aragão (2010) explica que ao fixar no território da cidade parcelas da população que possuem perfis socioeconômicos específicos, definidos pelas características dos programas habitacionais, as intervenções reforçaram ou estabeleceram as direções do crescimento da malha urbana e instituirão a diferenciação do espaço a partir das características dos habitantes beneficiados.

A produção de moradias de interesse social, em larga escala, ocasiona a expansão da malha urbana da cidade, através da utilização de extensas áreas e, consequentemente, a transformação da paisagem urbana.

Bernardelli (2004) salienta que a moradia implementada através dos conjuntos habitacionais financiados com recursos públicos é uma das formas mais marcantes de produção e reprodução do espaço urbano, seja porque implica numa incorporação de áreas geralmente extensas, ou seja, pela transformação extremamente rápida da paisagem urbana.

A produção do espaço urbano com a construção de novos loteamentos ocorre de forma desigual e complexa com a incorporação de novas áreas. A construção de edificações, densificação do uso do solo, adensamento demográfico que forçam a extensão dos serviços coletivos e urbanos, tendem a estimular a valorização das áreas localizadas nos entremeios da cidade, realçando as diferenciações socioespaciais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A habitação não se compõe como um meio isolado e nem se restringe apenas aos números de uhs construídas, ela faz parte de um contexto, está ligada a estrutura urbana, na qual e com a qual mantém relações, através de um rol de elementos básicos, como infraestrutura, equipamentos e serviços públicos que devem estar disponíveis e a valores acessíveis a toda a população.

Por isso, uma política habitacional bem elaborada deve prever a oferta de equipamentos e serviços públicos, pois são fundamentais na produção social, no combate à exclusão socioespacial e na garantia de uma melhor qualidade de vida dos cidadãos. O poder público precisa adotar mecanismos que consigam atender a toda a cidade e sanar possíveis distorções, através de um planejamento urbano eficaz.

Convém ressaltar que o PMCMV ao mesmo tempo em que representa uma importante conquista para a política habitacional, tanto no que diz respeito ao número considerável de uhs, quanto ao fornecimento de largos subsídios, está atrelado à iniciativa privada, seguindo uma lógica mercantil de terras, própria do modo de produção capitalista, que favorece a implantação dos empreendimentos da população de menor renda predominantemente em áreas mais distantes da cidade.

A implantação de um programa de grande envergadura como o PMCMV traz transformações significativas na configuração do espaço urbano. A utilização muitas vezes de extensas áreas para a implantação dos empreendimentos horizontais acarreta a expansão da malha urbana e aumenta a demanda por equipamentos e serviços urbanos. Por isso, precisam ser constantemente reavaliados e redirecionados a fim de atender a função social a que devem se destinar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, I. F. G. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil** (Dissertação de Mestrado em Economia). Salvador: UFBA, 2011.

ANDRADE, P. S. B. **Habitação de interesse social, representação social da moradia, apropriações de espaços e intervenções no uso. Estudo de casos**: residencial Jaçanã e residencial Xavante II em Belém, PA (Dissertação de Mestrado em Arquitetura). Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza história e perspectivas** (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

BALBINO, M. L. C. "Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 3, n. 1, 2013.

BERNARDELLI, M. L. F. H. **Pequenas cidades na região de Catanduva - SP**: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias (Tese de Doutorado em Geografia). São Paulo: UNESP, 2004.

BOA VISTA. **Lei Complementar n. 924, de 28 de novembro de 2006**. Boa Vista: Prefeitura Municipal, 2006. Disponível em: <www.boavista.rr.gov.br>. Acesso em: 04/08/2022.

BRASIL. **Decreto n. 103, de 22 de abril de 1991**. Brasília: Planalto, 1991. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

BRASIL. **Decreto n. 6.962, de 17 de setembro de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.499, de 16 de junho de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

BRASIL. **Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 514, de 01 de dezembro de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

BRASIL. **Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <www.cbic.gov.br>. Acesso em: 20/09/2022.

CARDOSO, A. D. *et al*. "Quando um direito vira produto: impactos do programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro". **Anais do XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana**. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. "Do Fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil". *In*: CARDOSO, A. D. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013.

CEF - Caixa Econômica Federal. **Cartilha**: Minha Casa Minha Vida. Brasília: CEF, 2011. Disponível em: <www.adh.pi.gov.br>. Acesso em: 10/06/2015.

CLAVAL, P. **Terra dos homens**: a Geografia. Tradução de Domitila Madureira. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

COGOY, E. M. **A habitação popular e os desafios da ação coletiva** (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Porto Alegre: PUC-RS, 2006.

CORRÊA, G. M. **A habitação social em foco**: uma abordagem sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (Dissertação de Mestrado em Economia). Florianópolis: UFSC, 2012.

DUARTE, S. M. **Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional**: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida (Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade). Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

ESPINOSA, M. E. **Direito à Moradia e Ministério das Cidades**: A Política de Subsídio à Habitação de Interesse Popular (PSH) (Dissertação de Mestrado em Direito). São Paulo: UPM, 2007.

FERNANDES, M. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br> Acesso em: 19/11/2022.

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

MATOS, F. L. **A habitação no Grande Porto**: uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finaias do séc. XIX até ao final do Milénio (Tese de Doutorado em Geografia). Porto: Universidade do Porto, 2001.

MEDEIROS, S. R. F. Q. **A casa própria**: Sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais). Natal: UFRN, 2007.

RANGEL, J. A. **O Programa "Minha casa minha vida" e seus desdobramentos no local**: Um estudo da pequena cidade de Ponta de Pedras, Pará (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Territorial). São José dos Campos: UNIVAP, 2011.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Editora Contexto, 1991.

SANTOS, M. **A Natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da USP, 2008.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Editora da USP, 2012.

SOARES, I. O. **(Des)articulação entre política urbana e política habitacional**: programa "Minha Casa, Minha Vida" e ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais (Dissertação de Mestrado em Magister Scientiae). Viçosa: UFV, 2012.

CAPÍTULO 8

A Dinâmica Habitacional:
O Programa Minha Casa, Minha Vida e a
Implantação do Conjunto Residencial Cruviana

A DINÂMICA HABITACIONAL: O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO RESIDENCIAL CRUVIANA

Adriana Roseno Monteiro

Em março de 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na gestão do governo de Luís Inácio Lula da Silva e tinha como finalidade ampliar o crédito imobiliário para o atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, e ainda, impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil.

O PMCMV 1 (um), fase inicial, 2009 a 2011, teve como meta a construção de um milhão de moradias. Já o PMCMV 2 (dois) - de 16 de junho de 2011 a 2014, viabilizou a construção de 2 milhões de unidades habitacionais (uhs).

Por meio deste programa houve a construção de diversos empreendimentos habitacionais em Boa Vista/RR, entre eles, o conjunto residencial Cruviana. Este residencial possui mil uhs, entregues aos beneficiários em 01 de agosto de 2011.

Mediante a isto, este estudo tem como objetivo principal analisar a implantação por meio do PMCMV do conjunto residencial Cruviana, em Boa Vista/RR e suas implicações na produção do espaço urbano.

Para atingir ao objetivo elencado, este trabalho foi desenvolvido a luz da pesquisa quali-quantitativa adotando como procedimentos metodológicos: a revisão bibliográfica e documental - essenciais para a formação de um aporte teórico e conceitual necessários para nortear todas as fases do estudo e; a pesquisa de

campo - na qual foram feitas visitas, observação direta, tomada de fotografias e aplicação de questionários. Convém ressaltar que os questionários aplicados, apresentaram caráter não identificatório, com o intuito de manter o anonimato dos entrevistados.

Tendo como premissa alcançar o proposto, este estudo além da presente introdução, está estruturado em três seções e nas considerações finais que apresenta as inferências da pesquisa.

Na primeira seção intitulada "O conjunto residencial Cruviana: caracterização do empreendimento" mostra a localização e as principais características do conjunto residencial Cruviana. Na segunda seção, denominada "Habitação e a melhoria da qualidade de vida da população" retrata a importância da moradia para a qualidade de vida dos cidadãos.

Na terceira seção "Atuação dos agentes sociais na (re)produção do espaço urbano: uma análise a partir do conjunto residencial Cruviana, em Boa Vista/RR" enfatiza a atuação dos atores sociais nas transformações do espaço urbano tendo como cenário o conjunto residencial Cruviana.

O CONJUNTO RESIDENCIAL CRUVIANA: CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

O conjunto residencial Cruviana está localizado no bairro Equatorial, zona Oeste da cidade de Boa Vista, capital do Estado de Roraima. Este empreendimento implantado no âmbito do PMCMV fase 1 (um), possui mil casas, aptas a comercialização desde 19 de maio de 2011 e entregues aos beneficiários em 01 de agosto de 2011, na gestão do Prefeito Iradilson Sampaio de Souza.

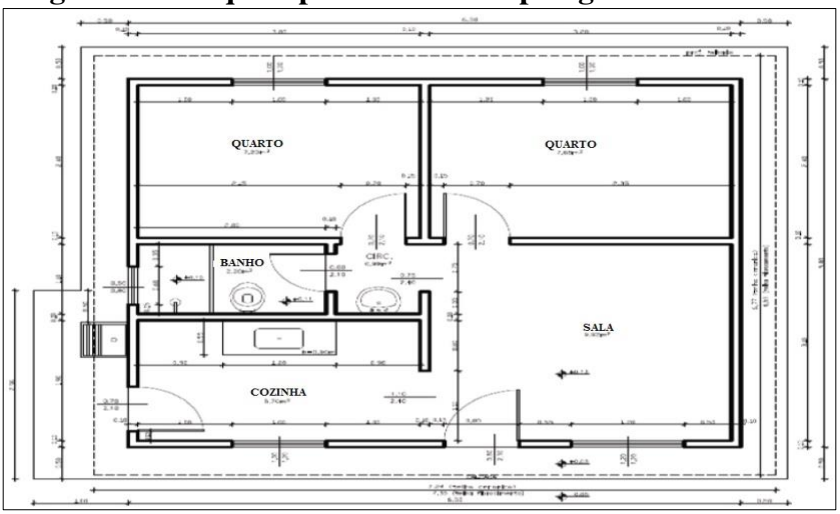
As mil uhs do conjunto, executadas por meio do PMCMV, ocorreram em parceria com a Prefeitura Municipal de Boa Vista,

Caixa Econômica Federal (CEF) e as construtoras (Paralella Engen e Centro Norte CO). O terreno foi doado pelo poder público municipal, totalizando uma área de 455.785,84 m², onde foram construídas as uhs.

A assinatura do contrato do imóvel ocorreu na entrega do empreendimento, junto à CEF, pois nessa modalidade, as famílias só assinam o acordo de alienação da habitação no momento da entrega das chaves, o que significa que não há venda nem pagamento antecipado durante a construção das unidades, mesmo que o beneficiário já tenha sido selecionado.

As uhs do conjunto residencial Cruviana seguem a tipologia 1 do PMCMV, fase 1 (um), ou seja, uma casa térrea apresentando 39,18 m^2, com os seguintes compartimentos: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios e área externa com tanque, como mostra a imagem a seguir:

Figura 1 - Croqui representando a tipologia 1 do PMCMV



Fonte: Caixa Econômica Federal (2010 - 2011).

Cabe destacar que estas uhs não são dotadas pelo Sistema de Aquecimento Solar (SAS), que somente se tornou obrigatório para casas (térreas) que compreendem a faixa de renda de até R$ 1.600,00 a partir da segunda fase do programa. A figura a seguir mostrará algumas imagens do conjunto:

Figura 2 - Imagens do conjunto residencial Cruviana



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Landsat 8/OLI.

Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PMCMV, deverão ser observados, entre outros: a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público (Art. 5 e incisos III e IV da Lei Nº 12.424/2011).

Levando em consideração então Lei Nº 12.424/2011, na implementação do conjunto residencial Cruviana, além das uhs, foi disponibilizada uma infraestrutura básica composta por pavimentação asfáltica (todas as ruas do conjunto são asfaltadas); meio fio; drenagem pluvial; abastecimento de água; energia elétrica; uma escola; duas praças com quadra poliesportiva; iluminação pública; serviços urbanos como coleta de lixo regular (realizada durante três dias por semana); limpeza urbana e transporte coletivo. E a disponibilidade de áreas institucionais para a implantação, entre outros serviços, como creches e postos de saúde.

Desse modo, é importante destacar que a habitação não se compõe como um meio isolado e um problema apenas quantitativo. A habitação faz parte de um contexto, está ligada a estrutura urbana, na qual e com a qual mantém relações, através de um rol de elementos básicos, como infraestrutura, equipamentos e serviços públicos que devem estar disponíveis e a valores acessíveis a toda a população.

HABITAÇÃO E A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO

A habitação é um bem essencial, pois todo indivíduo necessita dispor de um local para se abrigar, se proteger e realizar suas atividades cotidianas. É o local de vivência, de convivência humana, de refúgio das intimidades e dos mais diversos anseios, constituindo-se em uma necessidade básica de todo ser humano, imprescindível para a promoção da vida, do bem-estar e do exercício da cidadania.

Uma moradia digna assegura aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades, realizarem escolhas,

produzir seus meios de subsistência e inserirem-se na sociedade. Devendo assim, ser um ambiente adequado, onde estejam garantidas as condições básicas de vida, pois a habitação hoje, vai além do abrigo, ou seja, de um local para morar, ela representa um bem que possui grande valor agregado.

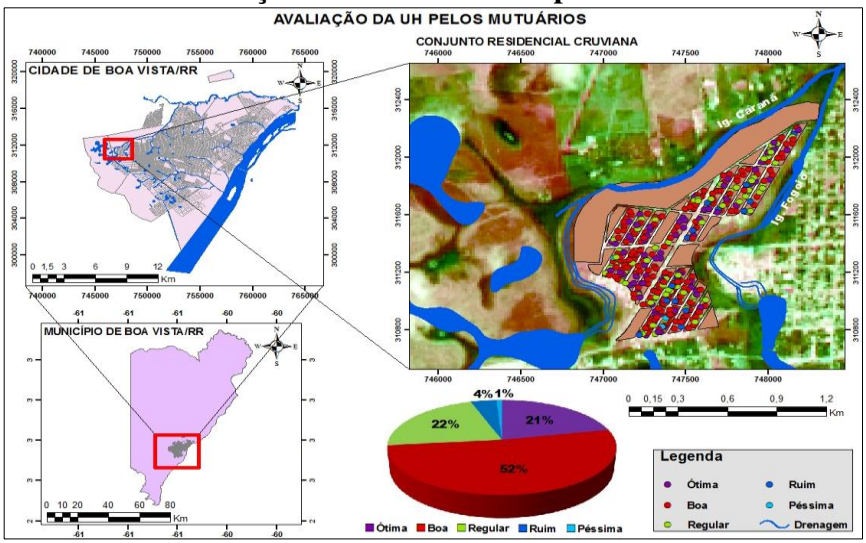
A casa própria faz parte do ideário e das aspirações da população, da realização de um sonho, uma conquista que às vezes representa anos de espera e luta por melhores condições de vida, "muitas vezes é associada a um sonho de consumo ou o início de uma nova vida" (BORGES, 2013, p. 106), ao passo que ao serem beneficiados, muitos destes moradores têm essa casa como uma dádiva, e, que mesmo com alguns tropeços, ela é vista como a única forma de garantir abrigo em momentos de dificuldades financeiras, além de um futuro mais estável para sua família.

A casa própria faz parte das aspirações de muitos brasileiros e está arraigada do ideário da sociedade frente às dificuldades de anos de luta "muitas vezes é associada a um sonho de consumo ou o início de uma nova vida" (BORGES, 2013, p. 106). É importante destacar que quando se aborda a questão da moradia podemos perceber, então, que ela não se restringe somente aos números de uhs construídas, pois a qualidade habitacional não depende única e exclusivamente em se possuir um local para morar, devido a isso, não podermos nos esquecer dos aspectos indispensáveis à sua inserção urbanística, a qual consiste em uma série de equipamentos e serviços públicos necessários a todo cidadão, de modo a melhorar a sua qualidade de vida.

Para Mendonça (2006) morar de forma adequada e regularizada num local que contemple as condições mínimas de habitação, com acesso à infraestrutura e a outros benefícios é, na verdade, uma forma concreta de afirmação da cidadania e de possibilitar a todos o acesso a uma vida mais saudável e segura. Levando em consideração estas discussões o mapa 1 mostra o grau

de satisfação dos moradores do residencial Cruviana em relação à uh construída por meio do PMCMV:

Mapa 1 - Avaliação do morador do conjunto residencial Cruviana em relação à casa construída por meio do PMCMV



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: IBGE; Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR; Satélite Landsat 8/OLI.

O mapa 1 revela dados positivos, nos quais grande parte dos mutuários consideram a uh boa (52%) e ótima (21%). Esta satisfação na maioria das vezes tinha como referência comparativa a situação em que se encontravam anteriormente, principalmente relacionada ao pagamento de aluguéis.

A obrigatoriedade de arcar mensalmente com os custos da locação de um imóvel, com reajustes que são variáveis de acordo com o mercado imobiliário, traz incertezas ao indivíduo de quanto tempo mais poderá permanecer nele. Medeiros (2007) explica que os vínculos daquele que reside de aluguel com o seu *lócus* de habitar

são temporários porque dependem de um contrato firmado com outra pessoa, que detém os direitos de propriedade. Enquanto isso, o proprietário residente na sua casa própria pode nesta permanecer quanto tempo quiser, criando vínculos mais duradouros com o lugar.

Além da questão do aluguel, da provisoriedade do local de moradia, esse contentamento com a casa pode estar relacionado à constituição de um patrimônio. Pois o pagamento mensal da parcela da casa durante um período de 10 anos garante àquele mutuário a aquisição de um bem.

Não possuir uma casa para morar desencadeia sentimento de insegurança quanto ao abrigo da família. Logo, o desejo da obtenção da casa própria é determinante e permeia a vida dos indivíduos, está atrelado à sensação de estabilidade socioeconômica, notavelmente em períodos de desemprego ou para àqueles que possuem renda familiar irregular.

A garantia de uma casa própria perpassa a questão ideológica, como esclarecem Arantes e Fix (2009), ela é percebida e vivida pelas camadas populares como verdadeiro bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempo de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho. A casa própria, no Brasil, representa a garantia de uma velhice com teto, na ausência ou insuficiência da previdência social, ou seja, é vista como a única garantia para um fim de vida com o mínimo de segurança e dignidade.

Arantes e Fix (2009) expõem ainda que em diversas pesquisas de desejo de consumo dos brasileiros, em todas as faixas de rendimento, a casa própria aparece em primeiro lugar, sobretudo para os trabalhadores que não têm como adquiri-la pelo salário, ao ser entregue pelo governo aparece como uma dádiva.

Ser contemplado por uma casa, um local de maior privacidade e segurança para a sua família, representa para muitos

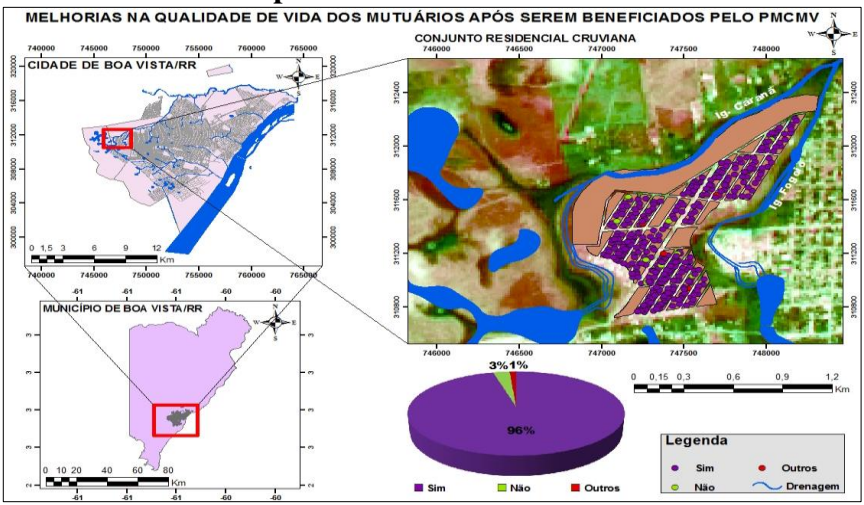
uma conquista depois de anos de espera. É possível notar que embora alguns moradores do residencial Cruviana demonstrem algum descontentamento em relação à uh, o que prevalece na maioria das vezes é o sentimento de gratidão por terem sido beneficiados.

Araújo (2013) afirma que do ponto de vista do morador e de sua família, a armadilha da casa própria os faz suportar todas as agruras de uma vida em que a casa está distante de toda a significação urbana e inclusive do trabalho, mas é dele, ou ainda será, após a quitação, constituindo um patrimônio e uma herança para seus filhos. A posse legal de uma habitação representa para estas famílias um ganho efetivo, demonstrando a importância do valor simbólico que o acesso à moradia formal possui nos segmentos populares.

Destarte, a casa própria é vista por muitos como a única forma de garantir o abrigo em momentos de dificuldades financeiras, um futuro mais estável, o bem-estar e o conforto da família. Mediante a isso, a quase totalidade dos entrevistados (96%) considerou que ao ser beneficiada pelo PMCMV a sua qualidade de vida melhorou como podemos visualizar no mapa 2. Por meio das respostas de grande parte dos entrevistados foi possível atentar que ter sido contemplado com uma casa por meio do PMCMV foi primordial para que a maioria dos entrevistados considerasse que houve melhorias em sua qualidade de vida.

Convém registrarmos que muitos dos entrevistados apesar de terem sido enfáticos em responder que houve melhorias em sua qualidade de vida, fizeram algumas ressalvas quanto aos problemas urbanos que atingem o conjunto, como por exemplo a violência, demora do transporte coletivo e a precariedade dos serviços de saúde. No entanto, mesmo apontando a insuficiência em alguns serviços públicos, para eles era inegável que o acesso à moradia foi decisivo para trazer melhorias na sua qualidade de vida.

Mapa 2 - Melhorias na qualidade de vida dos mutuários após serem beneficiados com o PMCMV



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: IBGE; Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR; Satélite Landsat 8/OLI.

Desse modo, podemos vislumbrar certo conformismo dos moradores diante das carências que existem no conjunto, situação está que não é nova no encadeamento histórico das políticas habitacionais brasileiras, em que "a casa própria é inserida num contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema. A casa talvez seja o marco mais poderoso da chamada 'integração' social" (ARANTES; FIX, 2009, p. 6).

Uma habitação digna constitui-se em um dos passos para a inclusão social e é essencial para que o cidadão tenha melhorias contínuas de sua condição de vida, como afirma Almeida (2011, p. 12) "A inclusão social e o combate à pobreza devem passar pela provisão de moradias adequadas à população, já que se trata de um bem de forte impacto na redução da pobreza, na melhoria do bem estar e da qualidade e vida de um modo geral".

Desse modo, é preciso uma política habitacional bem elaborada, que além da simples construção novas uhs assegure aos moradores a sua inserção na cidade através de um conjunto de equipamentos e serviços públicos e crie mecanismos que favoreçam a geração de emprego e renda que contribuam para que estes moradores tenham uma maior equidade social.

ATUAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS NA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONJUNTO RESIDENCIAL CRUVIANA, EM BOA VISTA/RR

Uma das características das habitações de interesse social realizadas pelo poder público, como as que foram implantadas por meio do PMCMV para a faixa de renda 1 (um), como no caso do conjunto residencial Cruviana, é a padronização excessiva das uhs quando comercializadas (figura 3), diferenciando-se apenas nas cores e em alguns casos.

Diferentemente das faixas de renda 2 (dois) e 3 (três) em que é possível escolher o imóvel, na faixa de renda 1 (um) não existe essa possibilidade. Os mutuários recebem as uhs de acordo com as especificações já definidas pelo programa e realizadas pelas construtoras. O beneficiário somente poderá realizar alterações nesta padronização após a assinatura do contrato, mediante autorização prévia da CEF. O interessado deve fazer a solicitação à CEF, que fará a vistoria e poderá autorizar ou não. Essas modificações não poderão acarretar nenhum dano ao imóvel ou perda de valor.

No entanto, esta padronização acaba por gerar conjuntos habitacionais bastante homogêneos, uniformes, repetitivos, ou seja, com características praticamente idênticas, que para Araújo (2013)

por um lado é um recurso para equacionar questões de custo da construção habitacional em massa e confere rapidez à produção, por outro lado, reforça a falta de identidade, e também a falta de qualidade.

Figura 3 - Padronização das uhs no conjunto residencial Cruviana



Fonte: Elaboração própria.

Mas os processos de produção e reprodução da forma urbana não são estáticos, estão em contínuo movimento, no qual as formas, as funções, as representações são constantemente alteradas. O homem exerce a sua ação no espaço urbano, modifica-o, impõe-lhe uma ordem ou desordem.

O espaço urbano é o palco das relações sociais e a partir dessas práticas materializadas ao longo do tempo é que resultam em diferenciações na paisagem das cidades. Este espaço "revela as

transformações históricas e sociais que se operam e que adquirem expressão material" (BERNARDELLI, 2004, p. 119).

Dessa forma, vale ressaltar que no decorrer dos anos, os moradores vão modificando as características das uhs, imprimindo-lhes algumas características peculiares, como acabamento e ampliação da área construída, muros, calçadas e melhorias diversas, como já podemos observar em muitas habitações do residencial Cruviana (figura 4), pois muitas vezes "o morador entra na casa já sonhando com a possibilidade de modificá-la, visto que ela é entregue sem muros, portões e com o mínimo em termos de material de acabamento" (BERNARDELLI, 2004, p. 193).

Figura 4 - Mudanças na padronização de uhs no conjunto residencial Cruviana: fotos A, B, C e D



Fonte: Elaboração própria.

As mudanças são perceptíveis, os moradores vão transformando as habitações de acordo com suas individualidades e condições financeiras e com isso imprimindo suas marcas no espaço urbano. Algumas alterações arquitetônicas podem ser também um indicativo da melhoria da renda familiar de alguns de seus usuários ou ainda pode ser o resultado de árduas economias por parte de algumas famílias.

As mudanças em algumas uhs (como mostra a figura 06) foram tão intensas que descaracterizaram de forma acentuada a planta padrão destas unidades, causando um contraste entre elas e as uhs originais. A transformação das formas urbanas altera a paisagem uniforme do conjunto e reflete a produção desigual desse espaço, como mostra a figura a seguir.

Figura 5 - Uh modificada, agregando a função residencial e comercial – churrascaria



Fonte: Elaboração própria.

O perfil dos atores sociais atribui novos significados às uhs, ou seja, a expressão da individualidade e das convicções do grupo familiar também podem implicar em modificações, mesmo que parciais na moradia, alterando a monotonia predominante nas tipologias de conjuntos habitacionais.

No conjunto residencial Cruviana, algumas casas foram modificadas também para desenvolver alguma atividade comercial (figuras 5 e 6), principalmente relacionada aos gêneros alimentícios, como mercearias, distribuidora, lanches, churrascaria, bares, entre outros.

Figura 6 - Uh modificada, agregando a função residencial e comercial - pizzaria e lanchonete



Fonte: Elaboração própria.

As uhs são destinadas à moradia própria do beneficiário e de sua família. Desse modo, mesmo que o morador exerça alguma atividade comercial em sua residência, os fins de moradia devem ser mantidos, não podendo a uh servir exclusivamente para fins comerciais, pois isso representará desvio de finalidade e importará no vencimento antecipado da dívida.

Porém, muitas vezes estas mudanças tipológicas para a realização de práticas comerciais representam formas de sustentabilidade destas famílias e mesmo de complementação de renda.

Barbosa (2009) aborda sobre a prática de reformas nas habitações, enfatizando que algumas têm servido para o trabalho familiar, como pequenas mercearias, depósitos de construção, salões de beleza, dentre outros, revelando uma prática comum de construção de pontos comerciais nas casas, o que faz parte do desenvolvimento do bairro e que surge como mais um meio de sobrevivência dos habitantes.

O espaço social não é um simples dado sem maior importância para a vida social. O espaço social é, ao mesmo tempo, um produto das relações sociais, e um condicionador dessas mesmas relações. A organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, mas a organização espacial e as formas espaciais, uma vez produzidas, influenciam os processos sociais subsequentes (SOUZA, 2011, p. 99).

O espaço apresenta-se, como um produto social, no qual o homem realiza suas ações ao longo da história, ou seja, o espaço é uma expressão da sociedade, com todas as suas diferenças e contradições. De acordo com Ferreira (2009) o modo de ocupação do espaço da cidade ocorre a partir da necessidade de realização de determinada ação, seja de produzir, consumir, habitar ou viver. O

uso do solo urbano é feito de forma diferenciada pelos vários segmentos da sociedade.

Os usos do espaço e das suas formas espaciais mudam de acordo com as necessidades da sociedade. Para Bernardelli (2004, p. 119) "Temos então a moradia, enquanto uma das formas de apropriação do espaço, colocando-se como imprescindível para a reprodução do trabalho e, portanto, da reprodução social".

Perceber-se, portanto, que o espaço é dinâmico, as formas e funções são a todo o momento construído, destruídas e reconstruídas, alterando a morfologia urbana. As formas espaciais são produzidas pelo homem e revelam as características da sociedade que as criaram.

Apreender sobre as formas urbanas e entender os conteúdos sociais correspondentes são essenciais, já que o espaço é produzido pela sociedade. Ou seja, a organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as formou e uma vez produzidas, influenciam os processos sociais seguintes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante pensarmos que a questão habitacional vai além da simples construção de novas uhs, mais é preciso que seja garantido aos cidadãos a sua inserção na cidade através de um conjunto de equipamentos e serviços públicos e que se crie mecanismos que favoreçam a geração de emprego e renda, contribuindo assim para que estes moradores tenham uma vida mais digna.

Os processos de produção e reprodução da forma urbana não são estáticos, estão em contínuo movimento e são constantemente alterados. As formas espaciais revelam a sociedade que as criou e

entender os conteúdos sociais são imprescindíveis para compreender o espaço urbano.

O espaço é dinâmico, ou seja, ele é o palco das relações sociais e as suas práticas materializadas ao longo do tempo resultam em mudanças na paisagem urbana, como no caso do conjunto residencial Cruviana, que no decorrer dos anos, os moradores foram modificando as características das uhs, imprimindo-lhes algumas características peculiares, como acabamento e ampliação da área construída.

À luz dessas discussões pode-se perceber que a questão habitacional é complexa e dinâmica. A implantação de um programa habitacional de grande dimensão como o PMCMV carece de avaliações contínuas que apontem os instrumentos que lhes possam facilitar não apenas o diagnóstico das situações, mas também que se antecipem aos vários problemas e, sobretudo, se faça uma análise de desempenho e impacto do programa sobre a população e sobre a cidade. É preciso buscar reparar possíveis falhas, com um aporte de recursos constantes, tendo sempre como foco o atendimento daqueles que mais necessitam, vislumbrando condições de moradias mais dignas e aceitáveis.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, I. F. G. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil** (Dissertação de Mestrado em Economia). Salvador: UFBA, 2011.

ARANTES, P. F.; FIX, M. "Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida". **Correio Cidadania** [2009].

Disponível em: <www.correiocidadania.com.br>. Acesso em: 17/09/2022.

ARAUJO, A. C. S. **Programa Minha Casa Minha Vida**: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP (Tese de Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo). São Carlos: USP, 2013.

BARBOSA, A. E. M. **Questão da habitação**: Territórios, poder e sujeitos sociais no conjunto Vila Velha, Fortaleza, Ceará (Dissertação de Mestrado em Geografia). Fortaleza: UFC, 2009.

BERNARDELLI, M. L. F. H. **Pequenas cidades na região de Catanduva - SP**: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias (Tese de Doutorado em Geografia). São Paulo: UNESP, 2004.

BORGES, J. M. **Políticas habitacionais, condições de moradia, identidade e subjetividade no Programa Minha Casa, Minha Vida em Águas Lindas de Goiás** (Dissertação de Mestrado em Geografia). Brasília: UnB, 2013.

BRASIL. **Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21/11/2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha**: Minha Casa Minha Vida. Brasília: CEF, 2011. Disponível em: <www.adh.pi.gov.br>. Acesso em: 10/06/2022.

FERREIRA, L. R. **Transformações na paisagem urbana de Santa Vitória do Palmar-RS**: relações sociais, políticas de habitação e a produção da cidade (Dissertação de Mestrado em Geografia). Porto Alegre: UFRS, 2009.

MEDEIROS, S. R. Q. **A casa própria**: Sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais). Natal: UFRN, 2007.

MENDONÇA, M. F. O. C. **Política de habitação e ONGs**: perspectiva para a ampliação da cidadania? (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2011.

CAPÍTULO 9

O Museu como Espaço de Memórias Plurais: "A Casa da Memória de Ivatuba-PR"

O MUSEU COMO ESPAÇO DE MEMÓRIAS PLURAIS: "A CASA DA MEMÓRIA DE IVATUBA-PR"

João Paulo Pacheco Rodrigues

A cidade de Ivatuba, tem sido objeto de estudo de historiadores e arqueólogos desde o início da década de 1990. Igor Chmyz, Sirlei Hertz, Francisco Neli e Lucio Tadeu Mota são alguns dos pesquisadores que desenvolveram estudos sobre a presença humana cerca de 8 mil anos atrás.

Ivatuba está localizada na região norte do Paraná, a 468 km da capital do estado, Curitiba. Limita-se ao norte com o município de Doutor Camargo (a 7 km de distância) e ao sul com a cidade de Floresta (17 km de distância).

Este capítulo visa apresentar os resultados da experiência musicológica no Município de Ivatuba, localizada a 359.4643 km de Curitiba, capital do Paraná. Nesse sentido, expõem as etapas de levantamento e mapeamento de sítios arqueológicos na localidade, a pesquisa bibliográfica sobre a história e a ocupação da região, a realização de entrevistas com os moradores da cidade e o acercamento do material arqueológico.

O município é banhado pelo Rio Ivaí. Com uma área de 36.587 km² e um percurso de 680 km, o rio é afluente da margem esquerda do curso superior do rio Paraná e apresenta uma vazão média de 363 metros cúbicos. Das suas águas nascem outros riachos como o Ribeirão Taquaruçu, Ribeirão Paiçandu e Água Ivatuba.

A presença humana no vale do rio Ivaí, região onde está localizada Ivatuba, apresenta datas que alcançam oito (8) mil anos

(CHMYZ, 1992). O conjunto de pesquisas realizadas no sul do Brasil e no Paraná revela três horizontes de ocupação. Sirlei Hoeltz (1996) afirma que no período de 8.000 a 2.000 mil anos atrás, a região foi ocupada por populações de caçadores-coletores, cujos vestígios arqueológicos predominantes são artefatos e resíduos de lascamento lítico, cujos padrões tecnológicos foram denominados de Tradição Umbu e Tradição Humaitá.

Segundo Francisco Noelli e Lucio Tadeu Mota (1999) por volta de 2.500 AP (anos Antes do Presente), agrupamentos maiores de 300 pessoas passaram a ocupar a área das atuais bacias dos rios Paraná, Ivaí, Paranapanema Pirapó, Tibagi e seus afluentes. Esses agrupamentos possuíam uma matriz cultural em comum, que assegurava a reprodução e a manutenção de uma estrutura similar em termos linguísticos, socioeconômicos, políticos, religiosos e materiais.

Os Guaranis, população que habitou os sítios da fase Tambora, estiveram presentes a mais de 2 mil anos, mas perderam grande parte de seu território para os europeus em 1528. Segundo Noelli e Mota (1999), os Guarani possuíam certo padrão para ocupar novas áreas, sem abandonar as antigas. Os grupos locais se dividiam com o crescimento demográfico, indo habitar áreas próximas, previamente preparadas através de manejo florestal. Isto é, abriam várias clareiras para instalar a aldeia e as plantações.

Desta maneira, iam ocupando as várzeas dos grandes rios. Eles se estabeleciam em áreas cobertas por floresta próximo a grandes rios como o Ivaí. Viviam em aldeias de diferentes tamanhos, algumas suportavam mais de mil pessoas, divididas em grandes famílias. As casas eram feitas de madeira com cerca de 40 metros de comprimento e de 8m de altura, podendo abrigar até 400 pessoas.

A cultura material era composta por centenas de objetos confeccionados para servirem a diversos fins, sendo a maioria feita

com materiais perecíveis (ossos, madeiras, penas, conchas). Desse conjunto resistiram a passagem do tempo apenas vasilhas e as ferramentas de pedra, eventualmente esqueletos humanos, conchas e ossos usados como enfeites ou ferramentas.

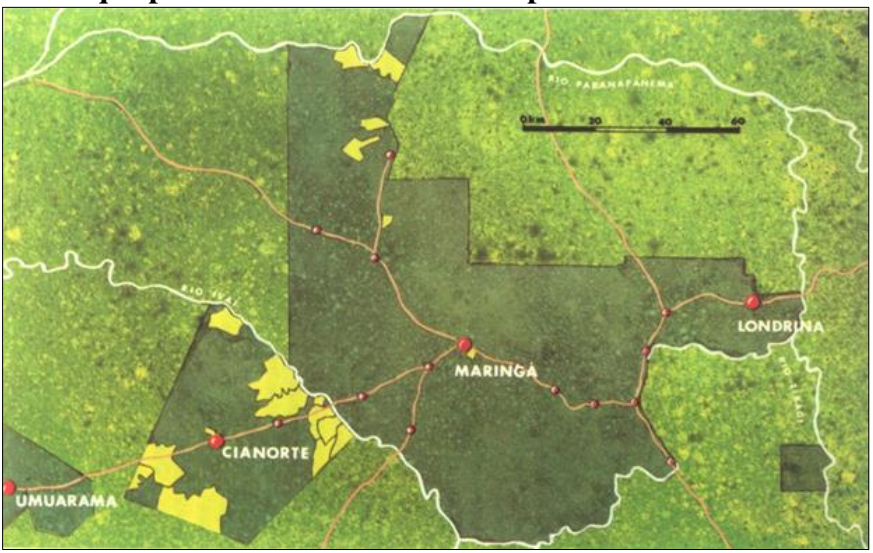
As vasilhas eram feitas para servirem como panelas, pratos, frigideiras, copos, talhas para armazenar água ou preparar cauim. Segundo Jean de Léry, (*Viagem à Terra de Brasil* 1960) o Cauim é uma bebida feita através da fermentação da mandioca ou do milho, às vezes misturados com sucos de fruta, muito utilizada em festas e sempre preparado e servido pelas mulheres das tribos. Os copos para beber o cauim e as talhas para prepará-los eram normalmente pintados com desenhos geométricos vermelhos e pretos sobre fundo branco.

A região também passou por expedições de reconhecimento militar e reduções jesuíticas ao longo do tempo, chegando ao século XX com algumas áreas ocupadas por agricultores. Entretanto, foi apenas a partir da década de 1930, que a região onde está localizada Itatuba passou por um processo de parcelamento, comercialização e ocupação do solo de modo mais ofensivo.

A partir desta década, com a atuação de companhias de colonização, entre elas a Companhia de Terras Norte do Paraná (C.T.N.P.), que viria a se tornar a Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (C.M.N.P.), em meados de 1940.

Por meio da atuação desta empresa imobiliária grande parte de sua área foi sendo reocupada, com a plantação de extensos cafezais substituindo a mata e a implantação de ferrovias, rodovias e fundação de cidades. Conforme mostra o mapa a seguir, tal avanço inicia-se na cidade de Londrina, a partir de 1930 e persiste até meados da década de 1950, Ivatuba está localizada a 40 km de Maringá.

Mapa 1 - Ocupação da região norte paranaense, com destaque para a área comercializada pela C.T.N.P./C.M.N.P.



Fonte: Elaboração própria.

A companhia vendeu datas nas cidades fundadas por ela com extensão média de 500-600 m² cada, chácaras em volta das cidades e vilas numa área de cinco alqueires e também lotes rurais numa extensão superior a 5 alqueires, destinados para sítios e fazendas.

Sobre a forma de pagamento:

> As condições de aquisição eram diferentes, conforme se tratasse de: a) lotes agrícolas: 30% de entrada e quatro anos de prazo para o pagamento; b) chácaras 40% de entrada e 2 anos para o pagamento; c) datas urbanas: 50% de entrada e 50% no prazo de um ano. Os juros cobrados eram de 8% ao ano. Os funcionários da Companhia gozavam de um desconto especial de 20% (LUZ, 1980).

Por volta de1946, teve início a comercialização das primeiras terras, onde hoje está situada Ivatuba. Por volta de 1940, Armando Shiamullera comprou da Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná uma parte do lote da "Gleba Caxias" e, em seguida, vendeu uma parte delas aos senhores Antônio Zanoni, Francisco Pareja e Luiz Semprebom.

Em 1948, o catarinense Primo Francisco Mazzuco e o italiano, radicado em Gravatal-SC, Estevão Grasso adquiriram uma faixa de terras da Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná e fundaram a Grasso e Mazzuco Ltda. No mesmo ano, passaram a revender as primeiras propriedades rurais para as famílias vindas do norte do estado de Santa Catarina, ditando os rumos da ocupação da cidade. As vendas tinham uma dinâmica em comum, os parentes e amigos daqueles que acabaram de comprar um lote visitavam a referida companhia e assim adquiriam novos terrenos.

A Grasso e Mazzuco Ltda. utilizava a propaganda como chamariz, amparada em dois aspectos: o primeiro sobre a fertilidade do solo. A terra roxa, segundo a empresa, seria extremamente produtiva para o cultivo dos mais variados produtos. O segundo aspecto pode ser relacionado com a presença do Rio Ivaí na região. Muitos migrantes deslumbravam-se com a possibilidade de adquirir estas terras próximas ao rio, pois este auxiliaria na implantação das lavouras de cafés, cedendo água e, principalmente, legitimando a fertilidade do solo.

A mata fornecia-lhes farta matéria-prima para erguerem suas choças aproveitando os troncos e folhas do palmito; essas habitações depois seriam substituídas por edificações erguidas com madeiras nobres como, por exemplo, a peroba rosa. No entorno das casas, os moradores mantinham algumas árvores de modo a desfrutarem do frescor das sombras e da brisa fria que elas proporcionavam quando sopravam os ventos. Assim, foram organizados os patrimônios nos

anos finais da década de 1940 e início da década de 1950, inclusive aquele que daria lugar à cidade de Ivatuba.

A lida do café não era fácil, exigia os cuidados da família inteira. Mas o lucro era garantido, as terras adquiridas eram pagas ao longo dos anos, com os recursos provenientes do próprio cafezal. As pequenas cidades surgiam no horizonte, e aumentava o número de veículos que levantavam uma poeira tão vermelha quanto os frutos rubros do café "maduros no pé".

Mais gente entusiasmada com a possibilidade de prosperar deslocava-se para a região, casas comerciais abriam suas portas e corria na boca do povo que umas "cabras" até ensacavam e vendiam a "terra roxa" como adubo, tamanha era a crença na fertilidade do solo paranaense. Sobre aqueles tempos, muitos "causos" eram e continuam sendo contados.

No entanto, não podemos acreditar em tudo que se dizia. O levantamento de fontes é fundamental para apreendermos o processo de ocupação, reocupação e desenvolvimento de Ivatuba. A partir delas podemos conhecer os desafios e as crises enfrentadas pela cidade e, ainda, acompanhamos as disputas políticas e os caminhos trilhados por gerações que habitaram a região, desde a década de 1940.

As relações entre a política, a economia e a cultura perfazem de toda a pesquisa, portanto, não nos cabe atribuir juízos de valores, mas sim evidenciar de que modo as famílias organizaram-se e sobreviveram aos percalços enfrentados na época do cultivo do café.

Apesar das intempéries e da oscilação dos preços praticados, o cafezinho ao despertar, após o almoço ou nas reuniões de trabalho está sempre presente. Para os antigos moradores, esse grãozinho moído e coado possui um aroma inconfundível e continua sendo uma referência agregadora, uma tradição entre os ivatubenses.

A Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná, desde meados da década de 1920, adquiriu terras na região norte do estado e tornou-se responsável pelo processo de reocupação, loteamento e venda de glebas urbanas e rurais. Alguns empreendedores compraram grandes extensões e efetuaram novos loteamentos; como afirmamos anteriormente, Armando Shiamullera negociou uma parte "Gleba Caxias" e, na sequência, a dividiu e vendeu aos senhores Antônio Zanoni, Francisco Pareja, Luiz Semprebom.

O primeiro lote de terras que a companhia inglesa vendeu foi para Mitsugi Ohara. A propaganda que a companhia fazia sobre as terras da região do norte do Paranaense e a esperança de melhoria de vida, atraiu famílias de vários estados do Brasil com o intuito de praticar a agricultura, na qual o café seria a principal lavoura. As primeiras famílias que chegaram na região foram os irmãos Otacílio e Otoniel de Andrade, que ali chegaram no dia 2 de abril de 1948.

Segundo Pelegrini e Rodrigues (2014) os irmãos efetuaram a abertura de uma picada na mata, próximo a Água Paiçandu e iniciaram a formação de uma lavoura de café. Existia tão somente uma entrada aberta pela referida, que terminava no ponto conhecido como" serrinha".

No ano de 1948, chegava o cidadão Vicente Mello, vindo de Manduri – SP, onde esse iniciou a formação de sua propriedade também na Água Paiçandu. Na sequência a empresa Pareja e Cia, passou a vender lotes para as pessoas dos mais diversos pontos do país, principalmente aos de Santa Catarina.

As derrubadas da mata na área urbana foram efetuadas pelos senhores Severino da Silva, Valdemar Alves Dias, Benedito lima entre outros. Os primeiros moradores da área urbana foram Santo Presa e Leonildo Coral, que vieram com suas famílias, em 19 de agosto de 1949.

O núcleo urbano foi projetado e idealizado por Francisco Mazurco e Estevão Grasso que num curto espaço de tempo, adquiriram uma porção de terras da empresa Parteja e Cia Ltda. E começaram a vender os primeiros lotes, onde foi formada a cidade de Ivatuba. Os primeiros moradores da área urbana foram Santo Presa e Leonildo Coral, que vieram com suas famílias, em 19 de agosto de 1949.

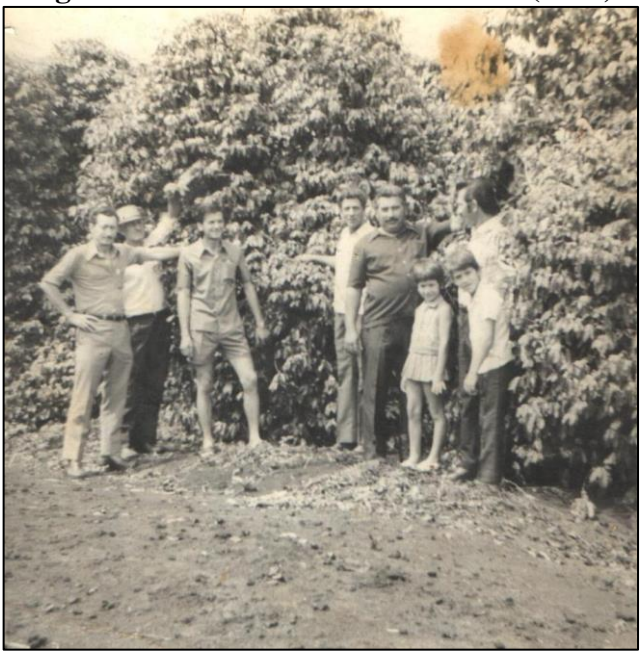
As terras de boa qualidade atraiam a cada dia, mais e mais famílias, oriundas dos mais diversos pontos do país. Nessa época a cidade se desenvolvia em todos os setores comunitários. O comércio atuante e uma agricultura cafeeira das mais desenvolvidas despertaram na população o interesse pela emancipação político-administrativa (PADILHA, 1985).

O primeiro comerciante do povoado foi Aurélio Semprebom, que instalou um pequeno armazém. Em 1951 o sr. José Vendo instalou a Cerâmica Pinheiro, a primeira da localidade. Nessa época o povoado em franco desenvolvimento já contava com inúmeras famílias, e a área rural despontava com belas lavouras cafeeiras.

Em 11 de julho de 1951, o povoado de Ivatuba foi elevado a distrito de Maringá. Em 25 de julho de 1960, elevado a município e o Sr. Satoshi Murata nomeado prefeito interino. E em 18 de novembro de1961, emancipada politicamente, tendo como primeiro prefeito Vander Ribeiro.

Após o processo de emancipação política, a economia cafeeira continuou em alta na região. Na figura abaixo podemos observar as poses, as vestes e, em especial, o tamanho dos pés de café de propriedade da família celestino – figura que também sugere prosperidade resultante da labuta diária. Aliás, em geral, os pioneiros gostavam de registrar o fruto de seu trabalho e de enviar essas fotografias para os seus amigos e familiares que viviam em outras regiões.

Figura 1 - Sítio da Família Celestino (1965)



Fonte: Celestino (1965).

Após a segunda guerra mundial, a produção cafeeira sofreu algumas mudanças com o aumento dos preços do café e o deslocamento do centro de produção de São Paulo para o Paraná, principalmente no norte do estado (Norte Novo em 1951, Norte Novissimo em 1962 e em 1965 novamente o Norte Novo), onde se configurou como o maior centro dinâmico da atividade. Podemos compreender estes centros dinâmicos como áreas onde a produção já estava estabelecida ou sofria algum declínio;

Sem dúvida, até meados da década de 1970, o café gerou muitos empregos na região de Ivatuba, colocou alimento nas mesas das famílias e gerou riqueza. A cultura cafeeira proporcionou

oportunidades nas diversas etapas de sua produção: o plantio, a capina das roças, a colheita e ensacamento, a comercialização e transporte. A aquisição de máquinas de beneficiamento era fundamental para a transformação dos grãos na bebida consumida nas grandes cidades, todavia, ela ficava restrita aos empreendedores desse setor devido aos custos do maquinário.

De acordo com Rodrigues (2012) nos tempos áureos do cultivo de café, uma boa safra propiciou aos proprietários das fazendas a realização de vários anseios, como a aquisição de automóveis, caminhões e tratores. Estes bens geralmente eram fotografados ao lado da família que vestia sua melhor roupa para demonstrar melhoria no poder aquisitivo e eternizar momentos de grande satisfação.

No entanto esse contexto sofreu serias mudanças a partir de 1975, com o evento climático chamado de Geada Negra. Cancian (1977) afirma que o café já padecia com sucessivas ondas de frio na década de 1960, e Narciso Capelotto lembra que na década de 1960 haviam ocorrido algumas geadas. Nesse momento é necessário recorrermos aos aportes metodológicos da história oral, que oferece um importante recurso, uma vez que o próprio entrevistador, no ato de produção da narrativa histórica, não deixa de produzir uma versão do que entendeu ter acontecido.

Mesmo quando o historiador tem a certeza de que o entrevistado conscientemente falta com a verdade, cabe àquele tentar entender as razões da "infidelidade histórica", ou seja, quais os motivos que estão levando a pessoa a mentir iii. Essas sucessivas frentes frias nunca chegaram a destruir todo o "pé de café", Capelotto recorda que algumas queimavam uma parte só da planta, porém a geada de 1975 foi devastadora, nenhuma parte da plantação escapou, ele recorda.

Segundo o economista e professor da UFPR, Demian Castro, "a geada foi uma contingência climática desastrosa que apressou uma mudança de perfil já em curso no estado". Desde os anos 1960, aumentavam os esforços para a industrialização no Paraná, até então restrita ao beneficiamento primário de produtos como a madeira e o próprio café.

As diretrizes do governo militar, nos anos 1970, apontavam para a modernização da agricultura e para o aumento da oferta de alimentos. Nesse cenário, o café vinha perdendo força e sofrendo sucessivas quedas de preço.

Em 1975, a geada atingiu os Estados do Paraná e São Paulo. Pela política de intervenção nos negócios cafeeiros por parte do IBC e de outros órgãos, o preço de venda da mercadoria produzida pela indústria torrefadora brasileira era fixado pelo governo. A concorrência do setor ficou engessada pela política do IBC.

A política de cotas garantia às empresas a sua fatia de mercado e a colocação do café torrado e moído originário das unidades componentes do setor industrial cafeeiro, contando dessa forma com um mercado cativo. Era o prenúncio da chamada revolução verde: "no vácuo do café, a soja avançou, e isso aconteceu com fortes subsídios dos governos estadual e federal", lembra o professor.

A geada negra de 1975, que mudou a história econômica paranaense ao aniquilar a principal cultura agrícola existente no Estado, dificultou a vida de muitos agricultores, ocasionando um fluxo migratório das cidades do interior em direção à capital.

Além disso, a construção da usina de Itaipu obrigou pelo menos 8mil agricultores a deixarem suas propriedades, gerando uma demanda por terra que não tinha como ser suprida na região. Ao mesmo tempo, culturas tradicionais no Estado, como o trigo e o algodão, sofriam com o clima e com a conjuntura econômica.

Diante da conjuntura social, política, econômica e cultural da cidade de Itatuba, autoridades municipais observaram a necessidade de criação de um espaço onde a população pudesse ter conhecimento a essas memorias e fatos importantes da história do município, desde a ocupação indígena até a chegada dos migrantes de Santa Catarina e São Paulo.

No século XX existiu uma expansão no uso da memória no campo das ciências sociais. Nesse sentido, ocorreu uma ampliação nos tipos de arquivos completamente novos nas ciências humanas, como a utilização da memória oral para a pesquisa, e no domínio da historiografia desenvolveu-se a "história da história".

Para Le Boff a expansão no campo da memória é vista a partir dos objetos utilizados para sua obtenção, sedo que a memória é a "história que fermenta a partir do estudo dos 'lugares' da memória coletiva. 'Lugares topográficos, como os arquivos, as bibliotecas e os museus; lugares monumentais como os cemitérios ou as arquiteturas; lugares simbólicos como as comemorações, as peregrinações, os aniversários ou os emblemas; lugares funcionais como os manuais, as autobiografias ou as associações: estes memoriais têm a sua história'.

Mas não podemos esquecer os verdadeiros lugares da história, aqueles onde se deve procurar, não a sua elaboração, não a produção, mas os criadores e os denominadores da memória coletiva: "Estados, meios sociais e políticos, comunidades de experiências históricas ou de gerações, levadas a constituir os seus arquivos em função dos usos diferentes que fazem da memória" (LE GOFF, p. 478)

A memória dos indivíduos é afetada pelas interpretações que a ideologia dominante dá sobre os acontecimentos. Portanto, uma das faces da memória pública tende a permanecer na memória dos indivíduos. Para que o pesquisador possa elaborar questões

importantes e que tragam à tona a memória do depoente, é preciso que este estude o contexto histórico onde este viveu.

É preciso compreender ainda que a memória oral opera com grande liberdade, escolhendo os acontecimentos no espaço e no tempo. É tarefa do pesquisador procurar esses vínculos entre os fenômenos distanciados no tempo.

Sobre a criação de museus e espaços de memórias, de acordo com Gonçalves (1996) a primeira importante narrativa sobre o patrimônio cultural e artístico no Brasil remete aos anos de 1930 e a figura de Rodrigo Melo Franco de Andrade à frente do antigo Spam. O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foi criado no ano de 1937 e Rodrigo manteve-se à frente deste órgão até meados dos anos de 1970.

Esse período foi marcado pelo surgimento de uma nova elite urbana, em oposição às elites agrárias, e que possuíam ideias nacionalistas, autoritárias e modernizadoras. O discurso de Rodrigo caracterizava-se fundamentalmente por uma busca pela "tradição" e "civilização" do país, pois para ele o país estava sofrendo com a dispersão do patrimônio brasileiro que estava sendo levado para outros locais fora do Brasil, como relíquias históricas e obras de arte.

Esse processo de perda da "tradição" do Brasil era fatal para que este se civilizasse. A marca principal desse período foi o tombamento de obras arquitetônicas de características barrocas, principalmente as religiosas, e grande parte delas situadas em Ouro Preto (MG).

Gonçalves (1996) aponta que as mais importantes políticas patrimoniais, após a morte de Rodrigo Melo Franco de Andrade, em meados dos anos de 1970 foram marcadas pela figura de Aloísio Magalhães, sendo que este dá início a uma nova forma de compreensão do patrimônio no país. Suas políticas são marcas de um

novo contexto histórico, sendo que ele assumiu a direção Iphan nos anos finais do governo militar.

Sua forma de compreender o patrimônio cultural aproximava-se da compreensão antropológica de cultura, acreditando que a cultura compõe não apenas do patrimônio material e da elite, mas sim de uma concepção de patrimônio que se amplie a toda a população; como festas, culinárias, e diversas outras práticas culturais populares. Aloísio Magalhães substituiu a noção de "Patrimônio Histórico e Artístico" de Rodrigo Melo Franco de Andrade por uma noção mais ampla de "Bens culturais", enfatizando a diversidade cultural da sociedade brasileira.

Segundo Gonçalves (1996), o que fundamentava o discurso de Aloísio Magalhães era a preocupação da perda da diversidade cultural do país, pois para ele, o perigo da homogeneização cultural era fruto do processo universal de integração determinado pelo avanço tecnológico, podendo acarretar a perda da identidade da nação. Para Aloísio, o Brasil ainda não estava fortemente estabelecido, sendo que, a importação descontrolada de valores estrangeiros era extremamente perigosa para a identidade da nação.

A alternativa para que o Brasil não perdesse sua identidade, foi sugerida a partir de conservar a pluralidade cultural deste (era necessário levar em consideração a pluralidade religiosa e étnica), garantindo assim o seu desenvolvimento. Essa diversidade cultural brasileira é que definiria a sua singularidade no plano internacional.

O autor sugere que tanto os discursos de Rodrigo quanto os discursos de Aloísio estão fundamentados em uma retórica da perda. Sendo que para o primeiro era necessário preservar a "tradição" do país, a partir do tombamento de bens materiais que eram considerados como bens de tradição, para que o país pudesse se tornar "civilizado".

No segundo caso, era necessário preservar a "diversidade cultural" do Brasil como as diversas práticas populares, que estavam, segundo Aloísio Magalhães, em risco de perder-se, para que este se transformasse em uma nação "desenvolvida". Nota-se, portanto, que estes discursos não se fundamentavam apenas como a preservação de um passado, mas também se preocupam com um sentimento de esperança para o futuro: como "civilizar" e "desenvolver".

Atentamos para as políticas que versam sobre a criação do Museu Municipal em Itatuba. Em 24 de outubro de 2022 foi aprovada a Lei Nº885/2022 que autorizou o poder Executivo a criar o Memorial em Homenagem aos Pioneiros de Itatuba. Em 27 de outubro do mesmo ano a Câmara dos vereadores aprovou o projeto de lei para a criação do Museu Municipal de Arqueologia de Itatuba, como podemos observar nas imagens abaixo.

Figura 2 – Projeto de Lei nº7



CÂMARA MUNICIPAL DE
IVATUBA
ESTADO DO PARANÁ

PROJETO DE LEI Nº 07 DE VINTE E SETE DE OUTUBRO DE 2022.

Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar o Museu Municipal de Arqueologia no Município de Ivatuba-Paraná.

A CÂMARA MUNICIPAL DE IVATUBA, ESTADO DO PARANÁ, APROVOVARÁ O PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO NOBRE VEREADOR ROBERTO AUGUSTO GOVERNO E O EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL, SANCIONARÁ A SEGUINTE LEI:

PROJETO DE LEI

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Museu Municipal de Arqueologia no Município de Ivatuba, Estado do Paraná.

Art. 2º O Museu Municipal de Ivatuba será implantado por meio de um espaço físico em local a ser definido pelo Poder Executivo e Secretaria de Educação e Cultura.

Art. 3º O Museu Municipal de Ivatuba têm por objetivo:

I. Registrar historicamente as civilizações que viveram no Município e região.

II. Propiciar um espaço educativo, valorativo e patrimonial às nossas crianças e alunos das escolas desse Município, para que conheçam através de peças arqueológicas as civilizações ou povos que habitaram o Município e região.

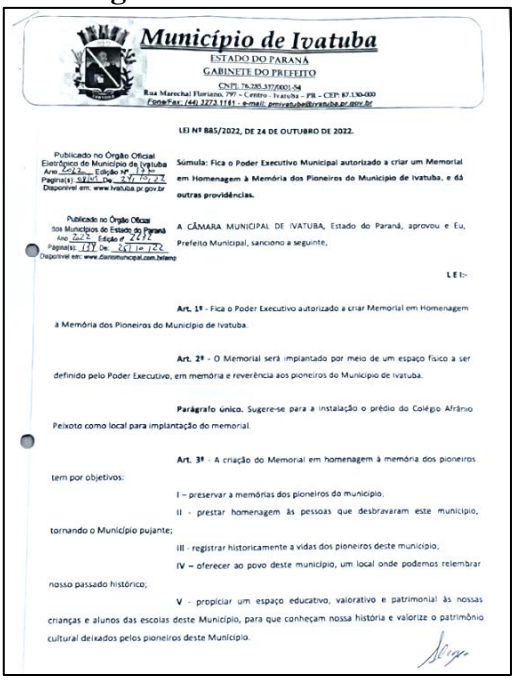
Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ivatuba, 27 de outubro de 2022.

Roberto Augusto Governo
Vereador

Fonte: Elaboração própria.

Figura 3 - Lei Nº885/2022



Município de Ivatuba
ESTADO DO PARANÁ
GABINETE DO PREFEITO
CNPJ: 76.285.357/0001-54
Rua Marechal Floriano, 797 - Centro - Ivatuba - PR - CEP: 87.130-000
Fone/Fax: (44) 3273 1161 - e-mail: pmivatuba@ivatuba.pr.gov.br

LEI Nº 885/2022, DE 24 DE OUTUBRO DE 2022.

Publicado no Órgão Oficial Eletrônico do Município de Ivatuba
Ano 2022 Edição Nº 133
Página(s) 57/61 De 24/10/22
Disponível em: www.ivatuba.pr.gov.br

Publicado no Órgão Oficial dos Municípios do Estado do Paraná
Ano 2022 Edição nº 2275
Página(s) 139 De 24/10/22
Disponível em: www.dioniomunicipal.com.br/amp

Súmula: Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar um Memorial em Homenagem à Memória dos Pioneiros do Município de Ivatuba, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE IVATUBA, Estado do Paraná, aprovou e Eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte,

LEI:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar Memorial em Homenagem à Memória dos Pioneiros do Município de Ivatuba.

Art. 2º - O Memorial será implantado por meio de um espaço físico a ser definido pelo Poder Executivo, em memória e reverência aos pioneiros do Município de Ivatuba.

Parágrafo único. Sugere-se para a instalação o prédio do Colégio Afrânio Peixoto como local para implantação do memorial.

Art. 3º - A criação do Memorial em homenagem à memória dos pioneiros tem por objetivos:

I – preservar a memórias dos pioneiros do município.

II - prestar homenagem às pessoas que desbravaram este município, tornando o Município pujante;

III - registrar historicamente a vidas dos pioneiros deste município;

IV – oferecer ao povo deste município, um local onde podemos relembrar nosso passado histórico;

V - propiciar um espaço educativo, valorativo e patrimonial às nossas crianças e alunos das escolas deste Município, para que conheçam nossa história e valorize o patrimônio cultural deixados pelos pioneiros deste Município.

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura iniciou os trabalhos de curadoria, organização e acertamento da Casa da Memória de Itatuba, espaço que vai narrar sobre a presença indígena e a chegada dos migrantes de Santa Catarina e São Paulo em Itatuba.

Primeiro foi realizado um levantamento de pioneiros que ainda residiam no município, em seguida entrevistas, doação de matérias e organização do acervo do museu. Cumpre lembrar que durante a década de 2000, o poder Executivo chegou a realizar uma exposição sobre a história da cidade, em comemoração aos 40 anos de emancipação política. Parte do material ficou em posse da Escola

Municipal Afrânio Peixoto, que ocasionalmente apresentava para comunidade.

As entrevistas foram divididas em dois grupos: com os pioneiros e com agricultores. Assim, foi levada uma série de amostras de artefatos arqueológicos indígenas e fotografias da década de 1940 a 1970. Fragmentos cerâmicos com variados tipos de acabamento e material lítico, eram mostrados para os agricultores com a finalidade de encontrar mais informações que possam indicar a localização de novos vestígios arqueológicos de populações indígenas que habitaram a região.

O agricultor, o Ser Salvir de Matias, afirmou que conhecia o material e que já tinha encontrado, algumas peças nas redondezas de seu sítio. As peças foram encontradas próximo ao Ribeirão Paissandu, a aproximadamente 6 anos atrás. O Sr. Salvar de Matilha, nos contou que quando colhia a plantação de soja, uma das peças enroscou na colhedeira.

Os outros artefatos também estavam próximo as margens do ribeirão Paissandu. Salvar afirmou que existiam outros artefatos arqueológicos na cidade, porém estes não estavam em seu poder, mais se encontravam armazenados no Museu Municipal.

A equipe da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, passou a percorrer os principais afluentes (Ribeirão Paiçandu, Água Santa Maria, Ribeirão Taquaruçu, Água Ivatuba e Água dos Alves) que cercam a região, em busca de mais evidencias arqueológicas.

As características das áreas em estudo influenciaram na opção por um método usualmente empregado: o caminhamento sistemático observando a superfície do solo em busca de vestígios arqueológicos de qualquer natureza. Como não foi solicitada autorização prévia ao IPHAN, não foi realizado nenhum tipo de alteração, escavação ou coleta de eventual material cultural encontrado *in loco*.

Como a bacia do Ivaí é cortada por vários afluentes, aplicamos a metodologia de percorrer as margens do Ivaí e seus afluentes estando atentos aos locais de erosão, raízes de árvores e tocas de animais. Dessa forma, foi realizada a inspeção visual completa da área, sem adotar técnicas de amostragem ou espaçamentos amplos entre as linhas de caminhamento.

A decisão de ter seguido este método deveu-se aos padrões de assentamento evidenciados na bibliografia arqueológica paranaense e no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA), com mais de 2.000 sítios arqueológicos reconhecidos no Estado do Paraná, vinculados a diferentes tradições tecnológicas ceramistas, líticas e não-indígenas.

Figura 4 - Artefatos Líticos
Encontrados no sítio Conjunto Primavera 5



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, a relação entre a baixa profundidade média dos sítios (até 60 cm) e a intensa mecanização dos trabalhos agrícolas, foi outro fator que influenciou a tomada de decisão para executar a metodologia de trabalho do presente laudo, uma vez que as técnicas agronômicas de preparação do solo e de plantio geralmente expõem os vestígios arqueológicos.

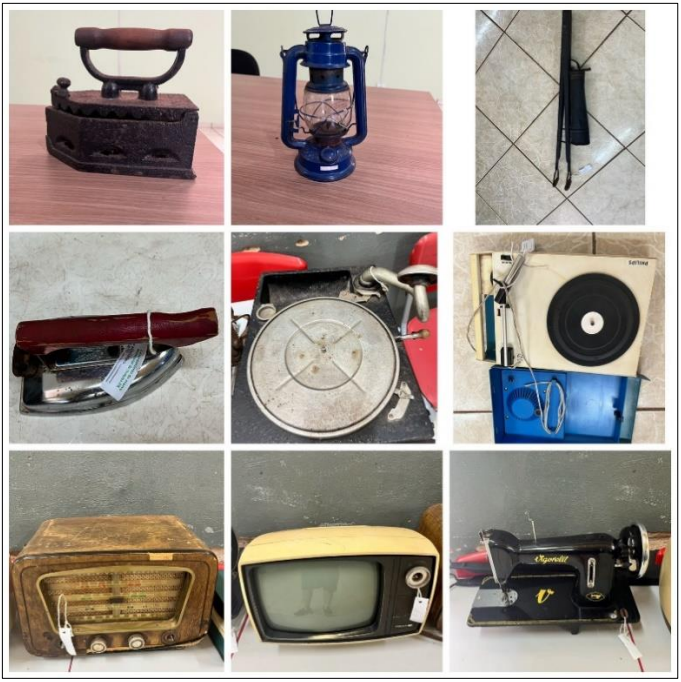
Figura 5 - Artefatos Líticos Encontrados no sítio Formagio



Fonte: Elaboração própria.

Além dos artefatos indígenas, foram doados objetos pela população de Ivatuba como máquina de costura, televisão, ferro elétrico, geladeira, rádio, vitrola, lampião a gás e equipamentos utilizado para plantação de milho.

Figura 6 - Objetos doados pela população para a Casa da memória de Ivatuba



Fonte: Elaboração própria.

ORGANIZAÇÃO, LIMPEZA E ACERVAMENTO DA CASA DA MEMÓRIA

Em uma primeira análise, as peças indígenas foram classificadas como 4 Pilões, 4 Mãos de Mó, 3 Lâmina de machado e outros 6 fragmentos cerâmicos. Imediatamente os artefatos foram catalogados e as informações registradas no site do IPHAN.

Assim foi iniciado o trabalho de organização, limpeza e acervamento dos artefatos arqueológicos, uma estante de vidro, foi

colocada no local, para poder proteger e preservar as peças de qualquer iminência como um furto. Junto com a estante foram colocados dois pôsteres com informações sobre as populações Guarani e Jê do Sul. O objetivo da exposição desses pôsteres junto aos artefatos de parte da cultura material dos povos indígenas visou ampliar a compreensão dos objetos e suas formas de utilização, contextualizando-os historicamente.

Figura 7 - Espaço com estante do material arqueológico



Fonte: Elaboração própria.

Em outubro de 2022, a equipe do Laboratório de Arqueologia da USP visitou a cidade de Ivatuba e realizou uma série de atividades sobre Educação Patrimonial com os alunos 1º ao 5º ano. Também foi localizado mais um sitio arqueológico, com artefatos líticos da tradição cultural Umbu, que recebeu o nome de Ribeirão do Paiçandu.

A equipe do Laboratório de Arqueologia da USP elaborou um vídeo didático narrando todo trabalho realizado pela equipe em Ivatuba. Esse material será exibido durante a visitação na Casa da Memória. Sobre o material doado por moradores, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, está realizando o processo de catalogação das peças. A previsão para inauguração da Casa da Memória é de julho de 2023.

APONTAMENTOS

Ao termino desta pesquisa, temos como resultado a localização de 21 artefatos arqueológicos, sendo que 4 estão em poder da população e 17 no Museu Municipal.

Quadro 1 - Artefatos arqueológicos existentes em Ivatuba

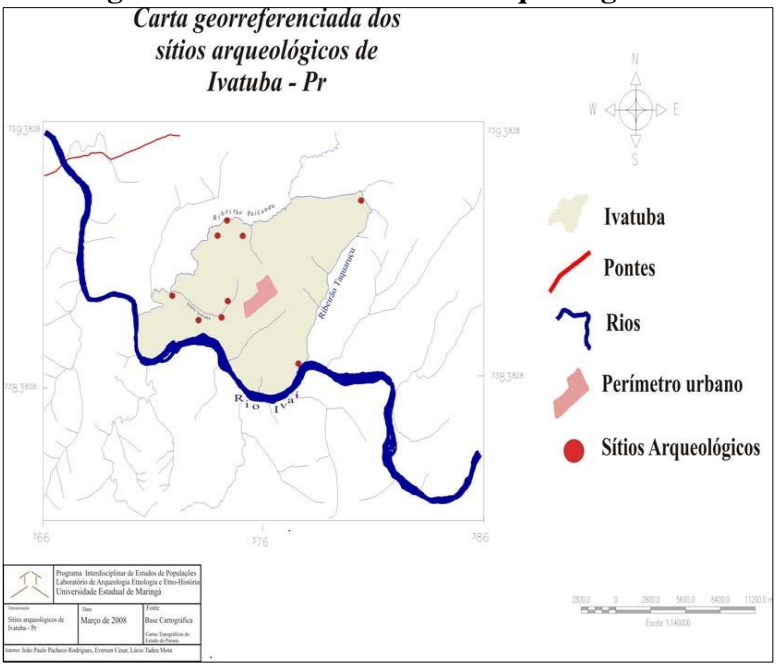
Descrição da peça	Número
Pilões	04
Mão de Pilão	01
Mão de Mó	05
Lâmina de Machado	05
Fragmentos líticos	03
Fragmento não identificado	01
Fragmentos de cerâmica	06
Total de artefatos arqueológicos existentes em Ivatuba na E. M. Afrânio Peixoto e com moradores.	21

Fonte: Elaboração própria.

A localização de mais 7 sítios com artefatos arqueológicos lítico (Fazenda do Salto 1, Fazenda do Salto 2, Conjunto Primavera 1, Conjunto Primavera 2, Bosque, Serrinha, Formagio) estes sítios, somados com os dados das pesquisas já citadas (CHMYZ, 1969;

NOELLY, 2002). Serviram como base para alimentação da carta georreferenciada, onde consta a bacia do Rio Ivaí com os seus afluentes no município, e os sítios arqueológicos.

Mapa 2 - Carta georreferenciada dos sítios arqueológicos



Fonte: Elaboração própria.

E assim foi possível comprovar que os sítios encontrados anteriormente desta pesquisa não se tratavam de ocorrências isoladas, mas sim de uma ocupação sistemática de locais com grandes possibilidades de ofertas de alimentos e existência de matéria prima para confecção de objetos de uso cotidiano, como podemos observar na página seguinte.

Quadro 2 - Sítios arqueológicos presentes na região de Ivatuba

N	Município	Nome do sítio	Código	Fonte	Material	Tradição	Água + Próxima	Coordenada	Elevação
1	Ivatuba	Condominio	PR- TB - 01	Noelli 2002	Lítico	Umbu	Ribeirao Paiçandu	23º28'21'S5 2º 15'53 W	-
2	Ivatuba	Vila Rural	PR-TB- 02	Noelli 2002	Lítico	-	Rio Ivaí	UTM: H – 73259933 V-373682	-
3	Ivatuba	Conjunto primavera	-	PIC/UEM 2008	Lítico	-	Água Ivatuba	23º37º36'S 52º13'56 W	290 metros
4	Ivatuba	Conjunto Primavera	-	PIC/UEM 2008	Lítico	-	Água Ivatuba	23º37'42 S 52º13º59	299 metros
5	Ivatuba	Fazenda do Salto	-	PIC/UEM 2008	Lítico	-	Água Ivatuba	23º37'10 S 52º15'33 W	282 metros
6	Ivatuba	Fazenda do Salto	-	PIC/UEM 2008	Lítico	-	Água Ivatuba	23'37'06 S 52'15'08 W	286 metros
7	Ivatuba	Bosque	-	PIC/UEM 2008	Lítico	-	Rio Pitanga	23'38'36 S 52'11'58 W	270 metros
8	Ivatuba	Serrinha	-	PIC/UEM 2008	Lítico	-	Água dos Alves	UTM; H 7391051 V-380174	320 metros
9	Ivatuba	Formagio	-	PIC/UEM 2008	Lítico	-	Ribeirão Paiçandu	UTM; H 7389492; V 375086	295 metros
10	Doutor Camargo	Primeira P	Chmyz 1969; CNSA 25370	-	PRONAPA	Prosp	Lítico	Humitá	-
11	Doutor Camargo	Fazenda S	Chmyz 1969; CNSA 25371	-	PRONAPA	Prosp	Lítico	Humaitá	-

12	Doutor Camargo	Restaurante Ivaí 1	Chmyz 1969; CNSA 25372	-	PRONAPA	Prosp	Cerâmico	Tupigurani	Rio Ivaí
13	Doutor Camargo	Restaurante Ivaí 2	Chmyz 1969; CNSA 25373	-	PRONAPA	Prosp	Cerâmico	Tupigurani	Rio Ivaí
14	Doutor Camargo	Primeira Corredeira	Chmyz 1969; CNSA 25374	-	PRONAPA	Prosp	Cerâmico	Tupigurani	Rio Ivaí
15	Doutor Camargo	Segunda Corredeira	Chmyz 1969; CNSA 25383	-	PRONAPA	Prosp	Cerâmico	Tupigurani	Rio Ivaí
16	Doutor Camargo	Corredeira da Égua	Chmyz 1969; CNSA 25384	-	PRONAPA	Prosp	Cerâmico	Tupigurani	Rio Ivaí
17	Doutor Camargo	Corredeira da Égua 2	Chmyz 1969; CNSA 25385	-	PRONAPA	Prosp	Cerâmico	Tupigurani	Rio Ivaí
18	Doutor Camargo	Faz Santa Rita	Chmyz 1969; CNSA 25387	-	PRONAPA	Prosp	Cerâmico	Tupigurani	Rio Ivaí
19	Floresta	Vila Rural	Noelli 2002	UTM: H 7384070 V - 038211	VILAS RURAIS	Registro	Cerâmico	Guarani	Rio Caxias
20	Itambé	Ribeirão M	Noelli 2002	-	Registro Ocasio	Registro	Lítico	-	Ribeirão Marialva

Fonte: Elaboração própria.

No que tange as peças doadas pela população, provisoriamente elas foram classificadas em quantidades e origem. Conforme podemos observar na tabela 1.

Tabela 1 - Lista de itens doados pela população de Ivatuba para a Casa da Memória

Nome	Quantidade	Origem
Roda de Carroça	1	Doação
Jugo	1	Doação
Máquina de Escrever	1	Doação
Torrador de Café	1	Doação
Cilindro de Massa de Alumínio	1	Doação
Cilindro de Massa de Madeira	1	Doação
Mimeografo	1	Doação
Vitrola	1	Doação
Lampião a gás	1	Doação
Máquina de Costura	1	Doação
Ferro a Brasa	1	Doação
Gramofone	1	Doação
Ferro Elétrico	1	Doação
Televisão antiga	1	Doação
Plantadeira Manual	1	Doação
Serrote	1	Doação
Radio	1	Doação

Fonte: Elaboração própria.

A localização de sítios arqueológicos e a criação da Casa da Memória de Ivatuba, possibilitou a adequada catalogação e limpeza das peças existentes e contribuiu para o aumento do número de artefatos do acervo, pois estimulou a doação de artefatos por parte da população que mantinha algumas peças em seu poder.

Além disso, trouxe a luz a retomada de pesquisas sobre os povos indígenas que habitaram o vale do rio Ivaí (Paraná) antes da chegada das populações europeias no sul do Brasil, em particular, no estado do Paraná.

REFERÊNCIAS

CANCIAN, N. **Cafeicultura Paranense**: 1900-1970 (Tese de Doutorado em História). São Paulo: USP, 1977

CHMYZ, I. "Jazida arqueológica de José Lopes". **Boletim Paranaense de Geografia**, vol. 8, 1963.

GONÇALVES, J. R. S. **A Retórica da Perda**: os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

LE GOFF, J. "Documento/monumento". *In*: LE GOFF, J. **História e memória**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2003.

LUZ, F. **O Fenômeno Urbano numa zona pioneira**: Maringá (Dissertação de Mestrado em História Social). São Paulo: USP, 1980.

MOTA, L. T.; NOELLI, F. S. "Exploração e guerra de conquista dos territórios indígenas nos vales dos rios Tibagi, Ivaí e Piquiri *In*: Maringá e o norte do Paraná". *In*: DIAS, R. B.; GONÇALVES, J. H. R. **Maringá e o Norte do Paraná**: Estudos de História Regional. Maringá: Editora da UEM, 1999.

NOELLI, F. S. "Nota sobre a presença da tradição Umbu no médio-baixo Ivaí, PR". **Revista do Cepa**, vol. 22. n. 27, 2002.

NOELLI, F. S.; MOTA, L. T. "A pré-história da região onde se encontra Maringá, Paraná". *In*: DIAS, R. B.; GONÇALVES, J. H. R. **Maringá e o Norte do Paraná**: Estudos de História Regional. Maringá: Editora da UEM, 1999.

PADILHA, A. **Ivatuba Progresso Constante**. Maringá: Editora Traço Publicações, 1985.

PELEGRINI, S. C. A.; RODRIGUES, J. P. P. **Ivatuba**: História, memória e Tradição Paranaense. Maringá: Unicorpore, 2014

RODRIGUES, J. P. P. **O patrimônio cultural de Ivatuba e a celebração de Nossa Senhora das Águas** (Dissertação de Mestrado em História). Maringá: UEM, 2012.

CAPÍTULO 10

Confronto e Análise das
Políticas de Ordenamento Territorial
e Proteção Civil Brasileira e Portuguesa

CONFRONTO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E PROTEÇÃO CIVIL BRASILEIRA E PORTUGUESA

Sarah Cledia Malta Ferreira

Guilherme Debeus

Quando se pensa no desenvolvimento de um país deve-se ter em conta as potencialidades e restrições que seu território impõe. Deste modo é fundamental que as nações desenvolvam políticas públicas que tenham por objetivo o planejamento integrado de suas áreas. Um modelo territorial eficiente deve ser baseado em uma robusta rede de conhecimentos que vão desde as demandas sociais até o reconhecimento das susceptibilidades e gestão de riscos.

Em uma sociedade marcada pela presença cada vez mais crescente de riscos, o ordenamento do território mostra-se como importante ferramenta capaz de mitigar de modo bastante eficaz futuros desastres. É através da coordenação entre os instrumentos de gestão do território com políticas e ações de defesa civil que muitos eventos podem ter suas consequências minimizadas, ou mesmo neutralizadas. Comparações entre Brasil e Portugal sempre são passíveis de erros, visto que tratam-se de países com áreas completamente diferentes, além de terem passado por processos históricos que apesar de conectados são distintos.

Tendo em conta a cautela necessária para estabelecer um paralelo entre esses dois países, procurar-se-á neste estudo compreender os processos históricos da política de ordenamento territorial dos mesmos, a fim de estabelecer uma comparação entre o desenvolvimento destes no que toca à participação social e

governança. Posteriormente será analisada a questão da abertura ao envolvimento popular no gerenciamento dos riscos, com base em algumas normativas legais existentes nos dois países. Torna-se importante e urgente a avaliação dos processos de ordenamento do território visto que os impactos ambientais e sociais decorrentes destas ações são difusos e duradouros, o que compromete a organização e desenvolvimento do espaço.

O fortalecimento da participação pública nesse exercício de planejamento é igualmente fundamental na medida que incorporam conhecimentos tradicionais ao processo e facilitam a implantação e sucesso destas ações. Desse modo, este estudo se divide em três partes, a primeira busca levantar o histórico dos planos que afetam de algum modo o ordenamento territorial das nações inquiridas e fazer uma análise comparativa entre as legislações em vigor relacionadas à política de ordenamento do território. Posteriormente far-se-á um confronto entre as leis que regem a proteção civil em Portugal e no Brasil, com enfoque na questão da participação popular e da governança do risco. Através destas considerações e análises pode-se verificar os pontos fortes e fracos da legislação na gestão territorial e do risco das duas nações e com isso procurar antever algumas dificuldades e potencialidades na implementação de políticas públicas afetam diretamente na qualidade de vida de suas populações.

O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS COM INTERVENÇÃO TERRITORIAL DE PORTUGAL E BRASIL

A aproximação entre o histórico do ordenamento do território no Brasil e Portugal é um trabalho árduo, pois estes países vivenciaram contextos políticos e normativos distintos a destacar a presença de Portugal na Comunidade Europeia que acaba por definir

linhas de ações que interferem na sua política de ordenamento do território.

Ademais, em Portugal a lei de bases para a política de ordenamento do território nacional surgiu em 1998. Já no Brasil apenas em 2007 houveram os primeiros passos nesse sentido, com a criação do projeto de lei que institui a política nacional de ordenamento do território, porém este projeto não foi aprovado, ou seja o Brasil não conta com uma lei de bases para a implantação dessa política. Estes fatos tiveram consequências no amadurecimento dos planos de ação com impacto no território desses países.

Porém é sabido que mesmo antes da criação dessas políticas direcionadas ao ordenamento do território, o espaço sempre foi afetado por ações do Estado que poderiam ser premeditadas ou desintencionais, mas independente de sua natureza, tais ações repercutem no modo como o espaço é sujeito à distribuição e apreensão desigual das novas racionalidades (SANTOS, 2008). Coube a essas políticas e planos contribuir para a minimização de discrepâncias territoriais e ordenamento inter e intra-regionais das duas nações.

O processo de ordenamento territorial português

Até a década de 1960, Portugal contava com poucos instrumentos auxiliadores do ordenamento urbano, apenas a partir de meados desta década que emergiram as primeiras ações focadas na questão territorial. Isto se deve sobretudo à criação do III Plano de Fomento, que ampliou o conceito de planeamento econômico ao estabelecer como um de seus grandes objetivos a correção progressiva dos desequilíbrios regionais (SIMÕES, 2006a). O

resultado desta ação foi o enfoque na elaboração da Política de Ordenamento do Território em 1970, esta contemplava questões ligadas ao planejamento urbano, rural e industrial e recomendações à necessidade de criação de polos de investimentos para integrar o território e minimizar as discrepâncias regionais, promovendo o desenvolvimento econômico e social.

Para a concretização destes objetivos criaram-se duas linhas de atuação dessa política, a primeira, ligada ao aproveitamento da expansão urbano-industrial das áreas metropolitanas do Porto e Lisboa, a fim de possibilitar a expansão através de linhas de irradiação de desenvolvimento para o interior. A segunda diretriz de atuação buscou a estruturação de regiões do interior com serviços e atividades econômicas, de modo a compensar o poder de atratividade das regiões supracitadas e garantir o equilíbrio nacional (SIMÕES, 2006 b).

Na mesma época criou-se a Lei dos Solos (DECRETO-LEI N° 576/70) que surgiu num contexto de expansão urbana, e teve como uma de suas finalidades a diminuição do custo do solo urbanizado, a fim de possibilitar a ampliação de grandes projetos públicos, tais como o Fundo de Fomento da Habitação e projeto do porto de Sines (CARVALHO, 2003, SIMÕES 2006a). Porém a pressão urbana na região de Lisboa era maior que a oferta pública e para não aumentar o número e extensão dos então chamados "bairros de lata", às câmaras municipais negligenciaram esta lei, possibilitando o surgimento de loteamentos ilegais com construções clandestinas (SIMÕES, 2006b).

Após a Revolução dos Cravos as questões relacionadas ao desenvolvimento local e regional foram abordadas já no I Governo Provisório, através do incentivo à participação direta dos cidadãos na busca pelo prosseguimento de uma política de ordenamento e descentralização regional (GASPAR; SIMÕES, 2006b). Este ponto merece destaque, visto que apenas em 1992, através da revisão

constitucional, criou-se o artigo 48° onde foi institucionalizada a participação do cidadão na vida pública, com a possibilidade legal de ação direta ou indireta de qualquer pessoa no envolvimento e direção dos assuntos públicos. Ou seja, apesar de não terem sido aplicadas, devido a instabilidade política, as ideias do I Governo Provisório tiveram um caráter inovador com a abertura ao envolvimento social.

Outra questão estimulada pela constituição de 1976 foi a consideração do planejamento, ordenamento, urbanismo e ambiente como questões fundamentais na sociedade, sendo lançadas algumas iniciativas para solucionar estes problemas, através da ampliação do poder das autarquias no combate à crescente construção irregular, que acabava por afetar todas as questões supracitadas (GASPAR; SIMÕES, 2006b).

No mesmo ano foi criado o Decreto-lei n°794/76 que substitui a Lei de Solos até então vigente, inovando ao não se limitar no controle das alterações do uso e ocupação do solo, e propondo soluções à até então incipiente urbanização difusa. Porém apesar dessas normativas a questão territorial não contava com uma posição de destaque nas políticas públicas do país, e como afirma Gaspar e Simões (2006 c) até a década de 1980 esta questão não era considerada uma atividade administrativa regular, sendo somente através do decreto-lei n°338/83 que promulgou o Plano Regional do Ordenamento do Território que as regiões buscaram, mesmo que sem grandes balizas regulamentadoras, instituir as diretrizes deste decreto-lei.

Como afirma Gaspar (1995) ao longo das duas décadas analisadas houveram poucas alterações de relevância nos valores, objetivos, meio e políticas no que confere ao ordenamento territorial. Esta realidade foi alterada apenas com a entrada do país na Comunidade Européia, quando houve a necessidade de se adaptar às

novas regras, todavia o autor afirma que apesar dessas mudanças muitos dos valores e princípios passados se mantiveram.

Desse modo, Portugal teve que adequar seu planejamento nacional para que pudesse ter acesso aos fundos estruturais, e para isso criou o Programa de Desenvolvimento Regional (PRODR), e a despeito de não ser um programa diretamente ligado ao ordenamento territorial, ele dispunha de linhas de desenvolvimento e projetos setoriais que marcaram a organização espacial do país (GASPAR; SIMÕES, 2006a). Como afirma Ferrão (2011) apesar de não ser uma competência formal da UE, o ordenamento territorial acaba por ser afetado pela legislação comunitária, implicando em semelhanças no ordenamento dos países membros, como autor afirma "o ordenamento do território não está imune ao «efeito Europa»" (p. 63).

Gaspar (1995) afirma que após a inserção de Portugal, na Comunidade Europeia, o país viveu um período de grande incremento na quantidade de planos de desenvolvimento regional e ordenamento do território, porém por vezes a compatibilização entre eles é dificultada pelas desadequadas ou deficientes escalas temporais e espaciais adotadas. Neste contexto foi criada a lei n°48/98 que estabelece a base para a política de ordenamento do território e urbanismo numa perspectiva nacional e integrada, capaz de agir em diferentes escalas e domínios, de modo estratégico e a longo prazo.

Este foi o primeiro passo em direção ao Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) que acabou por delimitar os seus princípios gerais. No ano seguinte foi instituído o Decreto-lei n°380/99 que estabeleceu o regime jurídico do PNPOT, com seus devidos conteúdos, objetivos, normas para elaboração, acompanhamento, concertação, participação e aprovação, contribuindo para a criação dos objetivos gerais deste programa. Posteriormente foi elaborada pelo Conselho de Ministros a

Resolução n° 76/2002, que previu um extenso caderno de encargos que o PNOPT deveria abordar, determinando assim os objetivos específicos do PNPOT (GASPAR; SIMÕES, 2006, p.276)

Vale salientar que este programa foi enquadrado de acordo com o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) e com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), isto demonstra a importância da UE e de outros instrumentos com impactos territoriais na configuração desta política. Após a formulação do documento e respectiva discussão pública, foi ratificada pelo governo português lei n° 58/2007 que aprovou o PNPOT.

A estrutura deste programa divide-se em dois, o relatório e o programa de ação, a primeira subdivisão se dedica ao enquadramento geopolítico, dos problemas, condicionantes e cenários do país (PNOPT, 2007). O segundo ponto objetiva estabelecer uma estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial, servido como instrumento operativo com incidência nos Planos Regionais de Ordenamento do Território, Planos Municipais de Ordenamento do Território e Planos Especiais do Ordenamento do Território, assim como a outros planos setoriais (GASPAR; SIMÕES, 2006b).

Com a implantação desse programa Ferrão (2011) destaca os apelos por uma nova cultura de ordenamento territorial, visto que há um défice de "cultura de território" pela sociedade, e há uma "cultura de ordenamento de território", ou seja os valores, normas e práticas tradicionais ainda marcam as decisões. Estas questões são fundamentais ao desenvolvimento de atitudes capazes de auxiliar na eficiência, resiliência, responsabilidade e visão estratégica capazes de colocar o ordenamento do território no centro do desenvolvimento do país (p. 117).

O processo de ordenamento territorial brasileiro

Devido à escassez de trabalhos dedicados ao histórico do processo do planeamento territorial em escala nacional e regional, a abordagem do ordenamento brasileiro será pautada nos impactos dos planos econômicos no território, pois o estudo dos grandes projetos de investimentos, implica também na compreensão do modo como a sociedade brasileira ocupa e explora seu território, ao distribuir a riqueza espacialmente e possibilitar o desenvolvimento de certas regiões (VAINER; ARAÚJO, 1992).

Também será feito um parecer sobre os principais ciclos de planejamento urbano de acordo com o estudo de Villaça "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil", a fim de se compreender que apesar do governo federal ter renegado o ordenamento territorial, os municípios há muito perceberam a importância do planejamento municipal. Até a independência do Brasil em 1822 o ordenamento do território se fez através da distribuição desigual dos interesses da metrópole, esta lógica se aplicava tanto em pequena quanto em grande escala.

Para Villaça (1999) o Brasil passou por quatro fases de planejamento urbano, a primeira é classificada como dos "Planos de Embelezamento", onde buscou-se criar estruturas capazes de modernização das cidades a fim de ressaltar sua diferença frente ao período colonial através da busca técnica e estética onde houve a "limpeza" estrutural e social das cidades (LEME, 2005). Salienta-se que durante essa fase os planos elaborados eram discutidos abertamente e plenamente implantados, pois obedeciam completamente a lógica de interesses da elite.

A fase que seguiu foi a do Urbanismo e Plano Diretor, nesta época as principais capitais brasileiras produziram seus planos a estética paulatinamente cediam espaço para ciência e técnica. Nesta

fase foram construídas de vias de acesso que possibilitaram a expansão horizontal da malha urbana e consequente a iniciação da "ditadura do automóvel" e como consequência foi criada a Lei Urbanística de controle dos usos e ocupação do solo, afirmando a importância do planeamento para as cidades, que estavam assumidamente crescendo de maneira desgovernada (LEME, 2005).

Por ter sido um período de procura pela visão conjunta do planejamento urbano, assuntos como o risco e segurança pública começaram a ser debatidos e relacionados ao planejamento, porém essa fase é conhecida pela passagem do *"planejamento que era executado para o planejamento-discurso."* (VILLAÇA, 1999, p. 211). A terceira fase foi a do Planejamento Integrado e Superplanos, marcada pela concepção de que a cidade não poderia mais ser estudada segundo sua base físico-territorial deveria ser agregado ao planejamento os aspectos, econômicos, sociais e político-institucionais. Essa visão interdisciplinar culminou numa geração de planos extensos e de difícil execução.

Para finalizar houve a fase dos "Planos sem mapas" que veio como resposta à fase anterior sem a elaboração planos técnicos e especializados, mas que pudessem ser aplicados, isso culminou numa geração de planos demasiado simplistas. Villaça ainda discorre sobre a fase atual ao afirmar que está diretamente ligada à consolidação da constituição de 1988, que atribuiu aos municípios com mais de vinte mil habitantes a responsabilidade de gerir seus territórios através da implementação de Planos Diretores.

Esta nova fase se destaca pelo debate público das pré-propostas do plano, havendo desse modo a possibilidade da participação pública direta no processo de constituição do plano. Porém muitas das raízes ligadas às tendências de planeamento anteriores ainda se fazem presentes, e conclui que apesar de alguns esforços positivos "*é certo que na maioria das cidades importantes forças do atraso saíram vitoriosas*" (p. 239).

Esta realidade mostra que apesar dos esforços municipais na busca pela melhoria de seu território muitos problemas ultrapassam a competência desses planos, o que remete à política nacional de ordenamento, visto que ao focar recursos numa dada região a tendência é que haja migração populacional para esta, e com isso acontece a ocupação desordenada do espaço. No Brasil a política econômica gerou sérias discrepâncias territoriais, desse modo a ocasionalidade desses planos contribuiu para a concentração no eixo centro-sul e esvaziamento das outras regiões do país.

Segundo Rückert (2007) os "Planos de Metas" (1956-1961) permitiram uma primeira aproximação real entre o planejamento econômico e o ordenamento do território. Através de 30 metas de desenvolvimento nacional estabelecidas nos setores de energia, transporte, agricultura e indústria de base, Juscelino Kubistchek centralizou as decisões no governo federal.

Como afirma Lafer (2003) o período foi marcado pelo incremento da participação popular indireta, e isto implicou na implementação de medidas populistas de gestão, fator determinante na configuração deste plano. Buscou-se a eliminação de áreas que não detinham condições mínimas de transporte, energia e indústrias de base, com o intuito de possibilitar o crescimento e o desenvolvimento da *hinterland* do Brasil, como exemplo pode-se citar a criação de Brasília.

Houve nesse período a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), órgão idealizado para minimizar a discrepância que existia entre a região nordeste e o centro-sul brasileiro. Salienta-se que este veio como resposta a seca, pois a região viveu em 1958 um desastre relacionado a este risco ambiental e uma das finalidades da SUDENE foi o incremento de medidas capazes de aumentar a adaptatividade à escassez de água.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento- PND, (1975-1979), também foi capaz de conjugar o planejamento econômico ao territorial, admitindo a existência de grandes disparidades entre o norte e o sul. Procurava-se quebrar com a estrutura já calcificada de complementaridade desigual entre as regiões do país, buscando-se romper com a concentração, sobretudo industrial. Assim procurou-se ocupar o interior do Brasil, a fim de incorporar o Centro-Oeste e a Amazônia ao cenário de desenvolvimento nacional, através da facilitação da entrada do grande capital nessas áreas.

Neste contexto verifica-se que até a década de 1970 o ordenamento territorial do Brasil se fez através de uma política centralizadora, que buscou a modernização conservadora, na busca pelo fortalecimento do poder do Estado brasileiro em todas as regiões e consolidação das fronteiras e elevação do Brasil à condição de potência. Porém como previsível para um período de ditadura este plano não contou com a participação da população, que apesar de legalmente possível não se aplicava na prática (RANGEL, 2003).

A nova constituição de 1988 trouxe também a fixação do termo "ordenamento do território", onde busca-se elaborar planos nacionais e regionais de ordenamento do território aliado ao desenvolvimento econômico e social. Porém somente em 2003 houve o interesse do Ministério da Integração nacional e do Ministério da Defesa em elaborar uma Política Nacional de Ordenamento do Território e em 2007 é instituído o projeto de lei dedicado à Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que veio integrar as políticas dedicadas à coesão social e econômica do território nacional.

Esta nova fase traz algumas inovações de relevante importância para o presente trabalho, no sentido da gestão territorial, ao definir como prioridade a participação da população e saber local na elaboração estratégias de desenvolvimento e ao abordar a questão dos perigos e vulnerabilidades como relevantes dados à ocupação do

solo. Essa fase será estudada com maior pormenor na análise comparativa entre a política portuguesa e brasileira do ordenamento do território.

Análise comparativa entre a política de ordenamento territorial brasileira e portuguesa

A partir da análise histórica do planejamento brasileiro e português é possível verificar que existem peculiaridades e deficiências em ambos países. Porém no Brasil ainda há a carência de uma política pública nacional dedicada ao planejamento integrado e potencializador do ordenamento territorial de acordo com as características físico-culturais locais.

A primeira grande diferença entre o ordenamento do território brasileiro e português está no fato de que enquanto em Portugal tal temática é abordada como Política Pública Nacional, o Brasil sequer conta com uma política integrada de ordenamento do território capaz de definir com clareza componentes básicos para a efetivação de uma Política de Estado com programas, medidas, planos de ação, aliados à informações ligadas aos recursos e atores que viabilizarão sua implementação.

Como afirma, Moraes (2010) apesar da Constituição Nacional preconizar a necessidade de ordenamento territorial global, ainda não há um sistema nacional integrado, capaz de hierarquizar e possibilitar a ação coordenada de seus objetivos nos diferentes níveis de governo do território, e isso deu abertura à existência de grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos que agem de modo isolado e pontual freqüentemente de forma conflitante no território.

Ou seja, apesar de não haver uma política nacional de ordenamento do território no Brasil, existem políticas setoriais que moldam o território, alguns exemplos são os planos de proteção de grupos étnicos específicos (como indígenas e quilombolas), planos diretores municipais, planos de gestão dos recursos hídricos, sistema nacional de unidades de conservação (SNUC), dentre outros.

Nota-se no entanto que em algumas vezes tais planos são conflitantes e carentes em alguns pontos, como no exemplo do próprio SNUC que apesar de privilegiar o ordenamento e regulação territorial e de uso de diversas unidades de conservação, aprofundou as divisões entre outras tipologias de áreas protegidas existentes. (PECCATIELLO, 2011).

Desse modo, a procrastinação da formulação do PNOT pode agravar um problema ao qual Portugal tem dificuldade em ultrapassar, que é a falta de inter-conectividade entre os planos e políticas, que acarreta na laboriosa aplicação dessas diretrizes em nível local.

Desse modo, o plano nacional brasileiro deve ultrapassar o quanto antes a simples normatização que já está em vigor e apresentar objetivos estratégicos, metas concretas e robustas à política de ordenamento territorial, com a finalidade de se evitar que as políticas com impacto no espaço ganhem demasiada força, e continuem a transformar o território mesmo quando houver um plano estratégico nacional brasileiro.

Esse é um dos grandes problemas apontados por Ferrão (2011) na política pública de ordenamento do território portuguesa, pois a considera pouco resiliente face à outras políticas, que acabam por interferir no território de modo transversal, ao organizar o espaço conforme suas necessidades e planos setoriais sem intercomunicação e escalonamento.

Quadro 1 – Leis brasileira x portuguesa

Brasil (Artigo 2° do projeto de lei. 2007)	**Portugal (Artigo 3 ° da Lei nº. 54/2007)**
I- A garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais.	a) Reforçar a coesão nacional, organizando o território, corrigindo as assimetrias regionais e assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas;
II- A promoção da qualidade de vida e de condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais	b) Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;
III- A integração e a coesão nacionais, reduzindo as desigualdades regionais, valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades socioculturais e ambientais do território nacional.	c) Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados.
IV- Fortalecer a integração do Brasil com os países sul-americanos, contribuindo para a estabilidade e o desenvolvimento regionais.	d) Assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural.
V- Fortalecer o Estado nas áreas de faixa de fronteira, águas jurisdicionais e espaço aéreo, propiciando o controle, a articulação e o desenvolvimento sustentável.	**e) Promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades económicas, sociais e culturais.
VI- Orientar a racionalização, a ampliação e a modernização do sistema logístico físico do território brasileiro.	f) Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem;
VII- Promover a justiça social e a redução de conflitos no uso e ocupação territorial.	g) Salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural, contendo a desertificação e incentivando a criação de oportunidades de emprego.
VIII- Promover a geração e integração de conhecimento multitemático, nas diversas escalas, para o ordenamento territorial como instrumento de tomada de decisão e de articulação intersetorial	h) Acautelar a proteção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da ação humana.
***IX- Estruturar uma rede integrada de cidades de portes diversificados no território nacional.	-

Fonte: Elaboração própria.

Visto que o Brasil não possui plano de ordenamento do território a análise comparativa aqui será baseada na lei portuguesa nº. 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei nº. 54/2007, de 31 de agosto e do projeto de lei brasileira de outubro de 2007, ambos relacionados às bases a serem utilizadas na elaboração da política de ordenamento territorial desses países. No quadro 1 procurou-se confrontar, através das semelhanças, os objetivos da lei brasileira com os fins da legislação portuguesa.

Apesar da generalização para a aproximação desses objetivos existem alguns pontos que não tiveram correspondência entre as duas nações e cabe esclarecê-los. O primeiro objetivo da legislação brasileira sobre o ordenamento do território estabelece; "*a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais*", e assim como o quinto que incentiva o fortalecimento do "*Estado nas áreas de faixa de fronteira, águas jurisdicionais e espaço aéreo, propiciando o controle, a articulação e o desenvolvimento sustentável*", focam na questão do estado soberano e uno, com fronteiras bem marcadas. Estes aspectos não são prioridades para Portugal, pois o cenário de integração europeia não é concordante com esses objetivos, logo estas questões não são tratadas nas finalidades da legislação portuguesa.

O quarto objetivo brasileiro aborda a questão do Brasil no Mercosul, onde o ordenamento deve buscar o desenvolvimento sul-americano, apesar de não constar na lei n. 48/1998 esta questão aparece como um dos objetivos estratégicos do PNPOT, onde busca-se reforçar a competitividade territorial de Portugal e sua integração nos espaços ibérico, europeu e global.

A mesma situação ocorre com o sexto objetivo da legislação brasileira ao estabelecer o interesse na orientação da racionalização, modernização e ampliação do sistema logístico físico, que apesar de não ser abordado nas finalidade da lei portuguesa, tem conexão com

um dos objetivos do PNPOT quando se busca reforçar as infra-estruturas capazes de dar suporte à integração e coesão territoriais.

Já o sétimo objetivo do brasileiro "*promover a justiça social e a redução de conflitos no uso e ocupação territorial*" trata de uma questão relacionada aos conflitos de terra entre diversos grupos populacionais específicos, como quilombolas, indígenas, até movimentos organizados como o Movimento dos Sem Terra (MST) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

Por ser uma temática característica de países com a estrutura fundiária historicamente complexa como a do Brasil esta não foi abordada por Portugal. O que não implica que não haja conflitos territoriais em Portugal, mas o histórico e envolvimento político desses grupos provavelmente não seja tão saliente quanto os movimentos de conflitos territoriais do Brasil.

Já a questão da defesa e valorização do patrimônio cultural e natural que é tratada nas finalidades do ordenamento do território português não é abordada pelo Brasil, onde a questão ambiental é discutida através da promoção das atividades ambientais, limitando o apoio à preservação do patrimônio como uma das estratégias de dimensão sócio-cultural na implementação das diretrizes do PNOT.

A temática rural é pouco abordada na lei de ordenamento brasileira, apresentada apenas como uma das estratégias à política de ordenamento do território, o que mostra o histórico de negligência com as problemáticas rurais, que apenas é abordada em relação aos conflitos territoriais como mostra a nona diretriz da lei brasileira, ao discursar sobre a possibilidade de reforma agrária com o estoque de terras públicas brasileiras. A mesma desconsideração não acontece com Portugal que salienta esta temática na sétima finalidade do ordenamento territorial ao buscar a valorização do espaço rural.

Outra contenda destacada na legislação portuguesa é a proteção civil, todavia o Brasil não elabora nenhum objetivo ou

diretriz sobre esse assunto, o que apresenta-se como uma lacuna da sua política de ordenamento territorial. Isso mostra seu forte viés desenvolvimentista, de segurança e integração nacional, (mantendo a tendência aos antigos planos que alteravam o território) e negligenciamento de questões-chave à qualidade de vida de suas populações, como a gestão do risco.

Além dessa omissão informativa acerca dos riscos e proteção civil, outro conteúdo de grande relevância para o presente trabalho é participação popular que faz parte dos princípios gerais estabelecidos pela legislação portuguesa e se tornou o sexto objetivo estratégico do PNPOT ao buscar o reforço da eficiência da gestão territorial através da participação informativa e ativa dos cidadãos e instituições. O Brasil não negligenciou este ponto e adotou-o como um dos princípios base da política e criou diretrizes que incentivam a comunicação das questões ligadas às potencialidades do território, porém nota-se que a governança do território não é foco dessas diretrizes, o que tornam essas bases omissas em relação à gestão integrada com ação ativa dos cidadãos sobre o território, possibilitando assim, a comunicação unilateral com baixa integração populacional na tomada de decisão.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DO RISCO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI DE BASES PARA PROTEÇÃO CIVIL (PORTUGAL) E A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (BRASIL)

A questão da gestão do risco também requer cautela na comparação entre Brasil e Portugal, uma vez que Portugal recebe forte influência do "efeito União Europeia", através das diretivas que afetam diretamente as ações legislativas de todos os países membros no que se refere ao risco, como exemplo citam-se o Decreto-Lei n°

164/2001, que transpôs ao direito interno as normativas propostas pela Diretiva Seveso, e à resolução n.º 25/2008, que aplica as diretivas relativas à definição dos critérios e normas técnicas sobre a elaboração de planos de emergência.

Sendo assim, Portugal possui balizas legais que impossibilitam a ação livre no que confere ao risco. Desse modo, na busca pela adequação às normativas europeias, este país acaba por ter uma base legal mais robusta que a brasileira, no que se refere à estrutura de governança do risco. Porém há que ressaltar que devido ao fato dessa melhor gestão do risco ter origem em uma política alienígena à Portugal, (sendo reflexo das exigências europeias) por vezes, apesar de haver eficácia na concretização das normativas impostas pela UE, nem sempre há eficiência na aplicação das mesmas no território.

Uma vez que, é fundamental compreender a forma como a legislação destes países abordam a questão na participação pública e governança do risco, torna-se pertinente avaliar alguns documentos que abordam essas temáticas. Para isso será utilizada a lei brasileira n°12.608, de abril de 2012, pois é a principal base comparativa institucionalizada no Brasil em relação a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), já para analisar a base legislativa portuguesa será utilizada a Lei de Bases da Proteção Civil que inova na questão de tentar relacionar o ordenamento do território com a gestão do risco.

Para se iniciar a comparação entre esses países faz-se pertinente a definição nacional de cada um no que toca à proteção, ou defesa da sociedade civil. Portugal define este conceito na Lei de Bases da Proteção Civil:

Já o Brasil utiliza-se da nomenclatura “defesa civil” e a define como:

> o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social" (Decreto n° 7.257, de 4 de agosto de 2003, art. 2°).

A partir dessas definições é possível verificar que, no tocante à questão do envolvimento dos cidadãos, a realidade portuguesa tem maior tendência a incentivar e incorporar a população civil no processo de gestão do risco e desastre. Esta inclinação se mantém ao se comparar a legislação desses países, como é possível observar no artigo 7° da Lei de Bases da Protecção civil portuguesa que se dedica à temática de informação e formação dos cidadãos, através de três incisos expõe o direito do cidadão à informação e comunicação de riscos.

> Artigo 7° Informação e formação dos cidadãos
>
> 1. Os cidadãos têm direito à informação sobre os riscos a que estão sujeitos em certas áreas do território e sobre as medidas adoptadas e a adoptar com vista a prevenir ou a minimizar os efeitos de acidente grave ou catástrofe.
> 2. A informação pública visa esclarecer as populações sobre a natureza e os fins da protecção civil, consciencializá-las das responsabilidades que recaem sobre cada instituição ou indivíduo e sensibilizá-las em matéria de autoprotecção.
> 3. Os programas de ensino, nos seus diversos graus, devem incluir, na área de formação cívica, matérias de protecção civil e autoprotecção, com a finalidade de difundir conhecimentos práticos e regras de comportamento a adoptar no caso de acidente grave ou catástrofe.

No Brasil, não há um artigo específico para a comunicação do risco, na lei n°12.608, de abril de 2012, todavia essa temática é abordada nas diretrizes desta lei, onde há o destaque ao desenvolvimento da consciência nacional do risco e orientação às comunidades à adoção de medidas de autoproteção.

> Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:
>
> XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
>
> XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção

Portugal também conta com outras disposições legais que interferem na proteção civil, dentre elas destaca-se o decreto-lei n°203/2006 de outubro 2006 da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, que dentre outras normativas, estabelece orientações estimuladoras da governança e incentivo ao retorno do poder local e regional, estabelecendo como organismo responsável por esta gestão a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), que é mantenedora da coordenação horizontal do todos os agentes da proteção civil.

Já o Brasil conta com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINDEC), que é constituído por entidades da administração municipal, estadual e federal, assim como entidades públicas e privadas relacionadas à defesa civil, o que mostra sua estreita ligação para com a estrutura federativa na sua gestão. O SINDEC, tem como função contribuir para o planejamento, e articulação dos programas e planos de proteção civil, de modo a garantir sua execução coordenada, todavia a lei que o implementa

não discursa sobre a necessidade da fiscalização da governança na gestão dessa estrutura.

Assim, o Brasil conta com uma organização diferente de proteção civil e gestão dos riscos, e sem haver um órgão que implemente a boa governança do risco, logo caberia à legislação regulamentar e regular essa questão. Porém o artigo 2° lei n°12.608, de abril de 2012 é o que mais se aproximaria dessa questão ao fazer menção à possibilidade de colaboração da sociedade civil na adoção de medidas para minimizar o risco de desastres: *"As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral"*.

Porém, este artigo torna-se omisso ao adotar a palavra "poderão", pois transmite às instituições a livre escolha sobre a aplicação de preceitos baseados no conhecimento integrado de múltiplos atores sociais na tomada de decisão, o que implicaria na "boa" governança do risco. Cabe aqui alertar, conforme citado Coletti (2012) que processos decisórios centrados nas mãos do poder executivo, podem acabar gerando imobilidade, impotância e um campo fértil para o tráfico de influências, sendo assim necessário, se não fundamental, aprimorar os processos de comunicação e participação pública.

Apesar da Lei de Bases não aprofundar na questão da participação pública e governança, Portugal conta com um conjunto de normas e leis que interferem na proteção civil, destaca-se a Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil n.º 25/2008, que discursa sobre os Critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil. Por ser um documento de cunho operacional apresenta de maneira clarificada o momento em que a participação pública se desenvolve e como a gestão dos riscos se relaciona com o ordenamento territorial.

Nessa escala de atuação é evidenciada a promoção de interação com os cidadãos através da disponibilização dos planos de emergência em plataformas que possibilitem a comunicação das informações contidas nesse documento, com isso pretende-se incentivar a participação e o acompanhamento das medidas de proteção civil em seu lugar. Desse modo, os incisos 8, 9 e 10 do artigo 4° desta resolução expõe como deve ser procedida a fase de consulta pública dos planos. Já o artigo 7° prevê a distribuição das informações contidas nos planos de emergência aprovados para que os interessados possam avaliar e acompanhar a execução do mesmo.

Pelo fato de o Brasil possuir uma política de defesa civil mais recente que Portugal, há a carência de uma resolução similar à supracitada capaz de auxiliar a implementação das estratégias nacionais no território, porém faz parte do Anexo X do Plano Plurianual (2012-2015) o Programa 2040, sobre a Gestão de Riscos e Resposta a Desastres a menção da necessidade de articulação entre a defesa civil e comunidade, ao assumir-se que a defesa civil é eficiente quando se dá através da integração em todos os níveis de Planos de Prevenção e de Emergência com agentes governamentais e não governamentais. Porém, mais uma vez esse incentivo à participação pública não é institucionalizado, e apesar de se reconhecer sua importância em caso de desastre não há obrigatoriedade nacional para a governança integrada do risco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Brasil e Portugal passam por fases distintas nas formulação e implementação de suas políticas públicas, tanto a PNOT, quanto a lei que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil são projetos recentes ainda não tiveram a possibilidade de terem suas aplicações analisadas, mas a legislação vigente auxilia na

compreensão do que pode vir a ser implementado nos próximos anos em relação ao ordenamento do território e gestão dos riscos, sobretudo do Brasil.

Assim, foi possível verificar que o Brasil possui uma base regulamentadora muito menos robusta que a portuguesa tanto na questão do ordenamento do território quanto na proteção civil, fato que pode ser justificado parcialmente pelo efeito UE. Esta falta de regulação internacional acaba por possibilitar a omissão do Brasil em relação ao debate de assuntos complexos e relevantes para a aplicação dessas questões, que apesar de não possuidoras de um histórico de destaque na institucionalização política brasileira, interferem diretamente na vida das pessoas.

Desse modo, apesar de em ambos os países haver a possibilidade legal de envolvimento popular na tomada de decisão, a efetivação dessa realidade parece mais acessível em Portugal, pois este apresenta uma base institucional e legal com melhores condições para a implementação de ideias de governança, pautados na comunicação participativa e integradora interferindo diretamente na qualidade da aplicação conjunta dos preceitos estabelecidos pelas normatizações e planos de ação o que possibilita uma melhor aceitação popular das implementações instituídas.

Todavia há que ressaltar que não é apenas a existência desse aparato legal que define o grau de envolvimento popular, pois outros fatores como a cultura de contestação também são determinantes nesse processo. Desse modo, apesar de haver um melhor embasamento legal no que confere às políticas analisadas, nem sempre são verificados modelos práticos de boa governação no que toca à questão do risco e ordenamento territorial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 7.257, de 04 de agosto de 2003**. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

BRASIL. **Projeto de Lei que Institui a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 23/12/2022.

COLETTI, R. "A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira". **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 25, 2012.

FERRÃO, J. **O Ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011

GASPAR, J. **O novo Ordenamento do Território**: Geografia e Valores. Barcelona: Scripta Vetera 1995.

GASPAR J.; SIMÕES J. **O Ordenamento em escala Nacional**: Geografia de Portugal. Lisboa: Circulo de Leitores, 2006b.

GASPAR J.; SIMÕES J. **O Planeamento de âmbito nacional**: Geografia de Portugal. Barcelona: Circulo de Leitores, 2006a.

GASPAR J.; SIMÕES J. **O Planeamento de âmbito regional**: Geografia de Portugal. Lisboa: Circulo de Leitores, 2006c.

LAFER, C. “O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)”. *In*: LAFER, B. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

LEME, M. “A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965”. *In*: LEME, M. FERNANDES, A.; GOMES, M. (orgs.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. Salvador: Editora da UFBA, 2003

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 203, de 27 de outubro 2006**. Lisboa: Ministério da Administração Internal, 2006.

PORTUGAL. **Lei n. 27, de 03 de julho de 2006**. Lisboa: Assembleia da Republica, 2006.

PORTUGAL. **Lei n. 48, de 11 de agosto de 1998**. Lisboa: Presidência da República, 1998.

PORTUGAL. **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2007.

PORTUGAL. **Resolução n. 25, de 18 de julho de 2008**. Lisboa: Secretária de Estado da Modernização Administrativa, 2008.

RANGEL, S. “Os impactos da organização econômica dos espaços e regiões, presentes nas diretrizes do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND”. **Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia**. Campinas: UNICAMP, 2003.

VAINER, C.; ARAUJO, F. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992

VILLAÇA, F. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. *In*: DEAK, C.; SCHIFFER, S. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São paulo: Editora da USP, 1999.

CAPÍTULO 11

Políticas Públicas de Desarrollo Territorial Rural: Instrumentos para Enfrentar la Crisis

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL: INSTRUMENTOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS

João Carlos Torrens

La complejidad de las múltiples crisis, profundizadas debido a los impactos del SARS-CoV-2, en las dimensiones social, económica y política, demuestra que las capacidades de interpretación y de respuesta colectiva se ven tan sacudidas cuanto las relaciones que estructuran las sociedades contemporáneas.

Lo que se presentaba para la gran mayoría de la población como algo "inesperado", "improbable" o "imprevisible" ha desarticulado violentamente el cotidiano. La emergencia de este virus y sus efectos en las diferentes áreas amplía las exigencias de investigaciones acerca del significado de la crisis multifacética vivida por la Humanidad, en las primeras décadas del Siglo XXI.

Además, este fenómeno global impone dos desafíos centrales para los procesos de gestión del conocimiento: de un lado, desarrollar una reflexión sobre las causas de la crisis y las acciones inmediatas que respondan a las urgencias de la actual coyuntura y, de otro, diseñar estrategias y formular propuestas de reorganización estructural de las sociedades y las economías en un contexto post emergencia, con una visión estratégica de largo plazo.

Sin embargo, para que sean duraderos, estos aportes necesitan ser elaborados con base en el diálogo e involucramiento de los diferentes sectores (sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales), de manera que los análisis y proposiciones construidos colectivamente sirvan para proteger la vida humana y los ecosistemas, dinamizar la economía con sostenibilidad, resiliencia y equidad, y salvaguardar la democracia y sus instituciones.

Desde esta perspectiva, es recomendable que estos planteamientos estén referenciados estratégicamente en las orientaciones firmadas en diversos acuerdos y pactos internacionales, con destaque para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (NACIONES UNIDAS, 2015a) y el Acuerdo de París (NACIONES UNIDAS, 2015b) – plataformas institucionales de escala global que presentan puntos de partida básicos para la construcción de una agenda de cambios adecuada a los desafíos impuestos por la crisis del modelo civilizacional (MORIN 2011).

Particularmente en el caso de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, representan un campo de compromisos y acuerdos que solo serán viabilizados a partir de una acción estratégica de carácter multisectorial, dónde cada uno de los 17 ODS y cada una de las 169 Metas se articulen y se integren de forma sinérgica.

En verdad, la actual crisis sanitaria de escala planetaria provocada por la pandemia del COVID-19 viene a sumarse a las crisis estructurales que se han venido agravando en las últimas décadas: del punto de vista ecológico, ambiental y energético, revela la urgencia de establecer un padrón de desarrollo y de organización de la vida social que favorezca la emergencia de una nueva relación entre el ser humano y la ecosfera, en general, y los ecosistemas y la biodiversidad, en específico.

Un elemento decisivo para la promoción de este cambio es la diversificación de la matriz energética, con el consecuente aumento de la participación de las energías renovables (ASTURIAS; ARIAS, 2016), o sea, la conformación de una matriz ambientalmente responsable con la preservación de los mecanismos de regulación sistémica del planeta. En el ámbito económico y social, el diseño todavía tímido de alternativas para solucionar la crisis del capital que se prolonga, por lo menos, desde 2008 (DOWBOR, 2019).

La crecente concentración de las riquezas con el consecuente aumento de las desigualdades sociales (OXFAM 2017), el agravamiento de las migraciones internacionales (OIM 2019), la manutención de las altas tasas de pobreza y hambre (FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF 2019), y la exacerbación de antivalores (discriminación, perjuicio, intolerancia, odio, mentira) representan manifestaciones objetivas de la actual crisis civilizatoria.

Adicionalmente, en el plan político-institucional, es posible identificar la crisis del multilateralismo, la continuidad de guerras y conflictos bélicos, las crisis de las formas de estructuración y representación política del Estado Moderno, y las amenazas a las instituciones democráticas. La articulación sistémica de estas crisis interdependientes conforma un contexto global extremamente complejo y repleto de incertidumbres sobre los rumbos futuros de las sociedades contemporáneas.

Considerando los rasgos generales de esta crisis civilizatoria, es importante recalcar que muchas de las soluciones para las situaciones críticas, brevemente enumeradas arriba, implican en la contribución directa e indirecta de los territorios rurales, con sus instituciones y actores.

La Agenda 2030 se constituye en una plataforma programática global que permite un mayor protagonismo y un nuevo posicionamiento de las ruralidades en los procesos de desarrollo de los países. Según el análisis realizado por Berdegué y Favareto (2020), 36 Metas de la Agenda 2030 están asociadas exclusivamente a los territorios rurales, mientras que 96 dependen indirectamente de su contribución.

Así, para lograr mayor eficiencia en el cumplimiento y alcance de los resultados previstos, el enfoque territorial sugiere un conjunto ordenado de principios e instrumentos que sirve como un importante punto de partida para la implementación de esta Agenda.

Sin embargo, es preciso reconocer que las lecciones aprendidas, en las últimas dos décadas en la América Latina y el Caribe, exigen la creación de nuevas institucionalidades e instrumentos políticos y operativos que sean ajustados a los ODS.

En este sentido, estas crisis abren la oportunidad para poner en el centro de la agenda política de los Estados latinoamericanos y caribeños la discusión sobre la relevancia ambiental, social y económica de las ruralidades. Las actividades desarrolladas en los espacios rurales pueden cumplir un rol vital, por ejemplo, en el cambio de la matriz energética, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La preservación de los ecosistemas, paisajes y biodiversidad, los servicios ambientales, el estrechamiento de los vínculos rural-urbano, y la construcción de una agricultura incluyente, sostenible y resiliente. De forma complementar, este escenario reafirma la importancia del Estado, como agente propulsor de estas transformaciones, y de la implementación de políticas públicas que garanticen la adecuada integración de los diferentes sectores involucrados en las cadenas de valor.

La coyuntura post pandemia del COVID-19 impondrá profundos desafíos a la Humanidad. Para superarlos, los actores institucionales y sociales necesitarán profundizar y aplicar nuevos métodos y enfoques.

Los efectos de la pandemia asociados a las crisis planetarias previamente ya existentes (ecológica, energética, ambiental, económica) evidencian, una vez más, la necesidad de la construcción de un paradigma capaz de comprender las bases de este contexto cambiante y de iluminar la definición de alternativas estructurales a estas crisis entrelazadas.

Permanecer navegando con base en los principios del paradigma dominante impone límites para enfrentar la gravedad de

los impactos negativos producidos por el SARS-CoV 2 en escala global y local. Además, en el plan inmediato, restringe la formulación de estrategias que promuevan la reorganización de las sociedades y la economía, desde una perspectiva sistémica.

Albert Einstein ya afirmaba, en la primera mitad del siglo pasado, que no se puede cambiar el mundo que creamos sin cambiar nuestra forma de pensar. Por eso, esta situación emergente revela las limitaciones de los actuales modelos interpretativos y de análisis, obligando a un cambio del paradigma hegemónico que orienta las formas dominantes de ver e intervenir sobre el mundo.

Es preciso, por tanto, desarrollar la aplicación de métodos y enfoques que contribuyan para acelerar procesos innovadores de transformación de las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Algunos modelos y enfoques desarrollados en las últimas décadas tienen la oportunidad de ocupar una posición de mayor destaque para facilitar la emergencia de un nuevo contexto global. Asociado a los enfoques que enfatizan la complejidad, la multidimensionalidad y la visión sistémica de los fenómenos, la innovación, la equidad, la diversidad, la sostenibilidad y la resiliencia, entre otros.

El abordaje territorial presenta el potencial para aportar elementos estructurantes al nuevo paradigma en construcción, pues se ha convertido en el principal elemento de inspiración para las políticas innovadoras de desarrollo rural implementadas en América Latina, desde el inicio del Siglo XXI.

El enfoque territorial representa, esencialmente, una nueva clave de lectura e intervención planificada sobre los procesos sociales, económicos e institucionales que ocurren en las zonas rurales, encontrándose presente en la fundamentación de diversas estrategias de las políticas públicas, en las narrativas de agencias de

cooperación internacional, gestores públicos y líderes de organizaciones de la sociedad civil, en especial de la agricultura familiar, y también los equipos de estudio e investigación vinculados a importantes redes y centros académicos latinoamericanos y caribeños.

Este artículo pretende concentrar su mirada particular sobre la importancia y actualidad del enfoque territorial del desarrollo y la visión contemporánea de la ruralidad, entendida aquí como un espacio social más allá del "campo". La primera sesión destaca los principales aportes conceptuales que sustentan esta perspectiva de análisis de los espacios rurales, destacando su aplicación en las políticas públicas.

Se presentan algunos elementos que facilitan una comprensión actualizada acerca del significado de la complejidad de las relaciones de interdependencia entre las diferentes dimensiones de las ruralidades, entre lo rural y lo urbano y entre los diferentes segmentos sociales, económicos y políticos que constituyen los territorios rurales en los países de América Latina y el Caribe.

Con base en estos elementos de análisis, la segunda sesión enfatiza unos campos de acción que condicionan la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas de desarrollo, con el objetivo de que tengan mayores potencialidades para promover las transformaciones estructurales tan necesarias a la mayoría de las poblaciones que viven y trabajan en condiciones precarias en estos territorios rurales.

Por fin, en las conclusiones, se valoriza la incorporación del enfoque territorial para fortalecer las políticas públicas nacionales que promuevan la reconfiguración de los Sistemas Agroalimentarios como una contribución directa y oportuna al cumplimiento de la Agenda 2030.

PREMISAS CONCEPTUALES DEL ENFOQUE TERRITORIAL

En primer lugar, es importante reafirmar la relevancia del enfoque territorial como una herramienta del conocimiento que propugna una ruptura con el abordaje sectorial, de bases agrarista, que subraya o reduce lo rural a su dimensión agrícola.

El enfoque territorial propone una renovación radical de este modelo cognitivo. Estimula una profunda revalorización de los espacios rurales, desmitificando las visiones tradicionalmente incorporadas en la sociedad. En estos términos, una lectura actualizada y afirmativa implica en reconocer la diversidad y multidimensionalidad de las ruralidades y la relevancia de la multifuncionalidad de las actividades desarrolladas en su interior, en particular por la agricultura familiar.

El reconocimiento de la heterogeneidad y especificidades de los "sistemas territoriales de organización rural" (TORRENS, 2017), así como de la multiplicidad de los actores que los integran y construyen, es condición *sine qua non* para repensar las estrategias de acción impulsadas por los sujetos sociales que conforman los territorios rurales.

Esta perspectiva permite analizar a lo rural como un espacio vivo y dinámico, fruto de un proceso de construcción social (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004), dónde las relaciones sociales establecidas entre instituciones, empresas y actores sociales definen las particularidades de cada territorio.

Por tanto, se percibe a los territorios como fruto de un proceso de construcción social y no determinado por las condicionalidades geográficas o las definiciones administrativas del marco normativo del Estado. Además, difiere de las nociones

tradicionales que asocian mecánicamente la imagen do lo rural como un espacio del "atraso" o un "residuo de lo urbano" (ARAÚJO, 2015) y que vincula la representación simbólica de los productores familiares a la "pobreza".

Desde una perspectiva estratégica, esta lectura renovada valoriza también la importancia del lugar ocupado por los territorios rurales en los procesos de desarrollo de las sociedades, a partir de una evaluación no restricta a los indicadores económicos. Esta concepción contemporánea de la ruralidad destaca las interrelaciones complejas entre lo rural, como expresión del "campo" y sus actividades agrícolas y no agrícolas, y los espacios urbanos, superándose la visión dicotómica y excluyente entre campo y ciudad.

La nueva ruralidad implica trabajar desde un enfoque integrador, comprendiendo que los territorios rurales incluyen también a los núcleos urbanos de aquellos agrupamientos de municipios cuyas dinámicas estén condicionadas predominantemente por la diversidad de las actividades desarrolladas en estos espacios. Esto significa decir que el enfoque territorial enfatiza la creciente interdependencia e integración rural-urbana y las articulaciones entre las instituciones, los sectores y los actores sociales, económicos y políticos que intervienen en estos espacios.

Sin embargo, es preciso resaltar que esta concepción de trabajo no ha sido debidamente incorporada por la mayoría de las políticas públicas de incentivo al desarrollo territorial rural en América Latina, pues, en general, éstas han priorizado un actor social (la agricultura familiar) y los proyectos apoyados con los recursos públicos del Estado han sido direccionados para atender a las demandas específicas de este segmento social de las poblaciones rurales.

Pocas iniciativas financiadas por estos programas públicos han buscado fortalecer procesos más amplios de articulación entre los actores rurales y urbanos o de integración de las acciones del sector agrícola con otros sectores. En verdad, estas oportunidades de actuación para incidir en temas estructurales de la organización rural han sido menospreciadas por las institucionalidades responsables por la implementación de estas políticas.

Del punto de vista de la política pública, el enfoque territorial se contrapone también a los resultados alcanzados por las visiones centralizadas y descendentes de implementación de las políticas gubernamentales de corte sectorial, históricamente practicadas por diferentes gobiernos. Para que sean eficientes y eficaces en su ejecución, las estrategias y políticas públicas innovadoras, basadas en una perspectiva territorial, necesitan estar fundadas en un arreglo político-institucional más plural.

Entre los objetivos de esta nueva institucionalidad está la coordinación e integración intersectorial de las políticas de desarrollo para que las acciones gubernamentales en los territorios tengan un sentido estratégico y respeten las características, particularidades y condiciones de cada espacio social, y de los actores que lo conforman.

De manera complementar, las acciones promovidas por las instituciones gubernamentales necesitan valorizar la articulación entre las diferentes escalas de actuación (desde lo nacional, pasando por lo regional, lo territorial y lo local), así como entre las diversas formas de organización que actúan en los espacios rurales (organizaciones de los productores – asociaciones, cooperativas, federaciones, gremios, cajas de ahorro, movimientos, etc.

Instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, organizaciones pastorales, religiosas o partidarias, academia y centros de

investigación, organismos de cooperación internacional, etc.), en el marco de un plan de transformación estructural, de mediano y largo plazo.

Otro importante rasgo es la constitución de un mecanismo de gobernanza relacional (SAMPER *et al.,* 2016), de carácter interinstitucional, intersectorial y multiactor, que facilite el diálogo, la participación plural, la convergencia de visiones e intereses, la definición de planes estratégicos, la formación de coaliciones territoriales y, fundamentalmente, que tenga un respaldo político de mayor nivel para garantizar que las decisiones tomadas reflejen las posiciones e intereses de los actores locales, pues estos se encuentran más próximos del problema.

Y al mismo tiempo, puedan ser implementadas en la práctica. La conformación de estos espacios de gobernanza de las políticas de desarrollo territorial rural, con todas las limitaciones que se les pueden atribuir, ha representado una significativa contribución para la democratización de la gestión pública, pues ha permitido promover la inclusión ciudadana de un conjunto de actores marginalizados de estas arenas políticas (CHRISTIAN; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2020, p. 61).

Como se trata de un enfoque en construcción, los diferentes autores que han formulado sus aportes conceptuales ponen énfasis en distintas dimensiones. Abramovay (2006) destaca el papel de las instituciones y organizaciones alrededor de las cuáles se organizan las relaciones sociales y subraya la visión de los territorios como resultado de la "manera como una sociedad utiliza los recursos de que dispone en su organización productiva".

O sea, sobre cómo se procesan las relaciones entre "sistemas sociales y ecológicos", lo que amplía sus implicaciones para los temas ambientales y energéticos asociados directamente a los procesos de crecimiento económico. En ese sentido, las nuevas

formas de apropiación social y sostenible de la naturaleza favorecen la generación de fuentes de energía renovable, la valorización de la utilización racional de la biodiversidad y la implementación de prácticas económicas resilientes al cambio climático, acciones articuladas que promueven la conformación de una modalidad de desarrollo comprometida con la reducción de la huella ecológica.

Por su vez, Schejtman y Berdegué (2004) valoran el rol de la competitividad y la innovación tecnológica, así como de las transformaciones productivas e institucionales como acciones esenciales para disminuir la pobreza rural. En un estudio elaborado por De Janvry y Sadoulet (2004) se identifican oportunidades para la incorporación del enfoque territorial, entre ellas, la expansión de una "nueva agricultura", los avances en la descentralización del Estado y el fortalecimiento del capital social con el incremento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública.

Por su vez, Echeverri (2009) resalta la dimensión de las identidades territoriales como un factor determinante de las estrategias de desarrollo, las estructuras institucionales, las capacidades de acción colectiva y los procesos de empoderamiento político. Estas referencias simplemente sirven para ilustrar la diversidad de énfasis adoptada por los autores, demostrando las complementariedades de las concepciones que han contribuido, desde diferentes ángulos, para la construcción del enfoque.

Desde la perspectiva sistémica planteada por el enfoque territorial, los espacios rurales asumen nuevos contornos conceptuales y significados históricos mucho más amplios y determinantes que requieren ser reconocidos y trabajados desde el ámbito de las políticas públicas, impulsando el diseño de estrategias y mecanismos de acción para "el día después" a la pandemia, que debe ser planeado de manera estratégica e iniciado desde ya.

En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades de empoderamiento y autonomía de los actores locales para que se articulen y coordinen sus iniciativas con las políticas ejecutadas por el poder público tiene por objetivo establecer las condiciones básicas para la construcción de un modelo de organización de la sociedad y la economía que responda a las nuevas exigencias del contexto post pandemia.

El actual escenario abre una gran oportunidad para pautar un amplio debate colectivo acerca de la valorización de los territorios rurales y de sus múltiples contribuciones para el funcionamiento de las sociedades. En particular, la pandemia ha permitido evidenciar la presencia, el rol y la relevancia de los agricultores y agricultoras familiares que aseguran con su labor cotidiano la producción de los alimentos básicos destinados al funcionamiento de los Sistemas Agroalimentarios y la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La manutención de los procesos de producción, transformación, acopio, distribución, comercialización y consumo de los alimentos se ha configurado como uno de los pilares vitales para garantizar las condiciones de estabilidad alimentaria en la gran mayoría de los países, contribuyendo para la preservación de la salud de las poblaciones y evitando, por lo menos hasta el momento, la emergencia de situaciones más críticas derivadas de una eventual falta de oferta diversificada de estos productos.

Además de este atributo esencial para la manutención del funcionamiento de las sociedades, es preciso difundir que la agricultura familiar es responsable también por el cumplimiento de un conjunto diversificado de funciones que no se restringen al rol activo que desempeñan en el desarrollo de las actividades económicas agrícolas y no agrícolas que contribuyen para la dinamización de las economías territoriales rurales.

Cada vez gana más visibilidad la relevancia de estos actores rurales para asegurar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de los sistemas de vida frente a los impactos del cambio climático, tal como se reconoce en la Declaración de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028 (FAO; FIDA 2019).

Las iniciativas de ocupación y utilización sostenible de los limitados recursos naturales y de la biodiversidad, como los suelos, las fuentes de agua y humedales, los minerales, los paisajes naturales, la flora y la fauna, etc., sumadas a los saberes ancestrales y conocimientos científicos asociados a la ecología, en general, representan contribuciones no reconocidas y valoradas por la sociedad como un todo.

De otro lado, el reconocimiento de la diversidad de formas de organización de las sociedades rurales, portadoras de culturas, identidades, modos de vida, cosmovisiones y saberes específicos, la implementación de proyectos de valorización de la riqueza del patrimonio artístico y cultural, y la conformación de diversas organizaciones sociales y redes solidarias que contribuyen para tejer los lazos de solidaridad y de cohesión social en los territorios rurales sirven para evidenciar una de las premisas fundantes del abordaje territorial: lo rural no se resume a lo agrícola (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017).

Por tanto, ha llegado el momento de que las sociedades urbanas reconozcan la importancia de esta multiplicidad de atributos desarrollados por los actores rurales que organizan sus actividades en base a la gestión del trabajo familiar como un aporte fundamental para asegurar el funcionamiento de las sociedades.

La sensibilización y demostración al conjunto de la sociedad sobre la importancia de estas contribuciones permitirán avanzar hacia nuevas lecturas, visiones y contratos sociales en el contexto de una sociedad urbano-rural que requiere repensarse, en sus diferentes

dimensiones (económica, social, cultural, ambiental, política y ética) y escalas.

En este sentido, el contexto de la pandemia abre la posibilidad para que las sociedades reconozcan la contribución específica de la agricultura familiar, pero que resignifiquen también la importancia multidimensional de los territorios rurales para la cohesión social y el bienestar de las poblaciones. Esto implica, fundamentalmente, en la construcción de nuevos lazos de cooperación rural-urbana y en procesos de desarrollo territorial pactados socialmente entre los diferentes sujetos sociales.

El enfoque territorial viene a sumarse a diversas perspectivas de análisis emergentes (complejidad, sostenibilidad, resiliencia, equidad, derechos, etc.) que buscan contribuir para, progresivamente, establecer las bases de un nuevo paradigma. La configuración de este cambio facilitará, de un lado, el enfrentamiento de los complejos, estructurales y multidimensionales problemas vividos en las sociedades contemporáneas.

Y de otro, la construcción de propuestas innovadoras que solucionen las dificultades históricas enfrentadas en las diversas áreas. Los impactos desencadenados a partir de la diseminación acelerada de la pandemia del COVID-19 sobre varias dimensiones de las relaciones humanas y en una escala global evidencian la urgencia de renovar los métodos que fundamentan la interpretación de los complejos procesos sociales y económicos rurales, bien como de oxigenar la formulación de políticas públicas y las acciones del Estado para que, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, atiendan con especial cuidado a las particularidades de las sociedades rurales, evidenciando su importancia estratégica y potencialidades.

La emergencia de este nuevo contexto, provocado por los impactos negativos del SARS-CoV-2, permite repensar, reinventar

y actualizar las bases conceptuales del abordaje territorial en América Latina y el Caribe, rediseñando las relaciones Estado-Sociedad-Mercado y las relaciones Sociedad-Naturaleza, bajo criterios innovadores, equitativos, sostenibles y resilientes. Esta nueva forma de pensar y actuar, articulando las diferentes instituciones, sectores, actores y escalas, se constituye en un elemento estructurante del cambio paradigmático que se encuentra en construcción.

RECOMENDACIONES PARA LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Las premisas conceptuales y la relevancia del enfoque territorial para la construcción de políticas públicas de desarrollo rural en un escenario de crisis múltiples acentuadas por los impactos negativos del COVID-19 se han planteado en la primera sesión de este artículo. En esta segunda parte se pretende explorar algunos campos de acción que permitan la formulación, implementación y gestión de estrategias y políticas públicas basadas en la incorporación de este enfoque, en los distintos ámbitos y niveles de actuación institucional.

Desde esta mirada, el Estado se presenta como el principal motor de los cambios estructurales capaces de facilitar la emergencia de nuevas relaciones sociales, la dinamización económica de los territorios rurales y la construcción de arreglos institucionales plurales y participativos.

Así, las oportunidades abiertas por este complejo escenario de combinación de las crisis ecológica, ambiental, social, económica, ética y, en algunos casos, político-institucional,

agravado por la expansión y repercusiones de la pandemia, exigen del poder público, la sociedad civil, el sector privado y la academia la incorporación de abordajes innovadores orientados para construir políticas de Estado que enfrenten los desafíos estructurales de las sociedades a partir de la década de 2020.

Los referenciales desarrollados en diversos países de la América Latina y el Caribe con base en el enfoque territorial, particularmente en el plan operativo de las políticas gubernamentales y las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, por lo menos en las últimas dos décadas, ofrecen un conjunto de elementos e instrumentos que se constituyen en un avanzado punto de partida para repensar las estrategias estatales en un escenario post pandemia.

Pero, como todavía se trata de un abordaje en construcción, nuevas ideas y propuestas tendrán que ser elaboradas y puestas en marcha para contribuir con el enfrentamiento y superación de los efectos combinados de esta crisis. La adopción de medidas de promoción del enfoque territorial en la construcción de las políticas públicas implica en sólidos cambios institucionalidades (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020) que favorezcan la conformación de acuerdos políticos y la implementación de una agenda del desarrollo equitativo, democrático, sostenible y resiliente.

Por tanto, este primer aspecto enfatiza la afirmación del rol del Estado y de la planificación de las políticas, para que vuelvan a asumir un papel más activo, por medio del diseño, ejecución y gestión de políticas estructurales y diferenciadas que apoyen la dinamización de las actividades y relaciones socioeconómicas. Esta definición central considera a la diversidad de los territorios como unidades de referencia (SCHNEIDER, 2004) para orientar la coordinación de las acciones del Estado.

En ese sentido, los territorios deben ser tratados como objeto de las políticas públicas, lo que exige el establecimiento de nuevas

institucionalidades que incentiven una coordinación al interior de las diferentes instancias y niveles del Estado, pero también su articulación con otros sectores de la sociedad, favoreciendo la emergencia de alianzas público-privadas y coaliciones sociopolíticas que impulsen las transformaciones. De una manera general, estos nuevos arreglos institucionales necesitan incidir sobre tres dimensiones complementarias:

i. La conformación y consolidación de una institucionalidad con poder de convocatoria, integración interinstitucional y articulación intersectorial que asegure los mecanismos e instrumentos políticos y operativos para organizar una intervención planificada y descentralizada al interior de las instituciones gubernamentales. Así, para mejorar la eficiencia en la implementación de estas políticas, se recomienda que las instituciones del Estado busquen una efectiva articulación de las acciones sectoriales, tanto en el plan horizontal (entre los entes rectores del gobierno central) como en el plan vertical (entre el gobierno central y las otras esferas de los gobiernos subnacionales), con la finalidad de fortalecer una visión integradora de las acciones del Estado. Un problema que afecta múltiples dimensiones de la vida social no puede ser enfrentado con estrategias, políticas y acciones sectoriales, desarrolladas de manera aislada, sin una visión sistémica, y desarticuladas entre sí. Por eso, el cambio de enfoque es una demanda estratégica y urgente. Empero, a partir de las lecciones aprendidas de las experiencias implementadas en diferentes países, se observa la necesidad de crear una institucionalidad que se vincule directamente a esferas de mayor poder político en el Estado, y que no esté subordinada a ministerios sectoriales (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020).

ii. De otro lado, se sugiere que las políticas públicas de desarrollo territorial rural sean gestionadas a partir de criterios participativos, facilitándose la identificación de las dinámicas regionales específicas y la implementación de medidas ajustadas a las particularidades de cada territorio y sus actores. Para tanto, la creación o fortalecimiento de mecanismos de gobernanza relacional multiator (como los consejos, mesas, plataformas, colegiados, consorcios, etc.), en las diferentes escalas de actuación, se presenta como una herramienta clave para lograr, de un lado, la contextualización de las políticas a las demandas sociales, facilitando la toma decisiones más acorde a las situaciones específicas de los territorios, y, de otro, la gestión compartida del desarrollo territorial. Esta herramienta institucional representa un espacio para generar lazos de confianza mutua entre los actores, integrar las expectativas comunes en agendas públicas estratégicas y construir coaliciones políticas que faciliten la incidencia en las esferas más decisivas del poder. Sin embargo, con el objetivo de cumplir un papel efectivo en los procesos de democratización de las relaciones Estado-Sociedad, estas instancias necesitan investirse de mayor poder de decisión, para que no se limiten a espacios de consulta.

iii. De forma complementaria, la construcción de una política pública de incentivo a la emergencia y fortalecimiento de sistemas territoriales de innovación es capaz de catalizar las voluntades individuales y grupales y articularlas alrededor de proyectos estructurales. Estos sistemas son aquí entendidos como espacios (institucionalizados o informales) dónde los diferentes actores territoriales intercambian sus experiencias y desarrollan interacciones creativas para conformar iniciativas innovadoras en varias áreas. En ese sentido, la generación de plataformas o sistemas de innovación se configura en una dimensión importante de los arreglos institucionales con enfoque territorial,

> constituyéndose en un pilar de sustentación de los cambios y transformaciones deseados. La creación de estos espacios institucionales de interacción creativa de los actores económicos y sociales y de los sectores públicos y privados es una medida que facilita la formulación de innovaciones con potencialidades para presentar alternativas reales que busquen solucionar los problemas o limitaciones del desarrollo rural.

En el nuevo escenario que se inaugure en la medida que la niebla de las actuales incertidumbres se descortine, un segundo campo de acción para la incorporación del abordaje territorial en las agendas políticas nacionales será la reconstrucción de las economías en un contexto de recesión o desaceleración de las actividades productivas.

La reactivación y dinamización de las economías rurales, mediante inversiones que impulsen la formación de emprendimientos territoriales y micro, pequeñas y medianas empresas, es parte constituyente de este proceso. Por diferentes caminos, los gobiernos de América Latina ya señalizan para la definición de fondos presupuestarios destinados a esta finalidad. Sin embargo, las nuevas políticas necesitan ser pensadas de manera más integral.

En ese sentido, las políticas de dinamización económica con inclusión socioprodutiva en los territorios rurales tendrán que combinarse con políticas y mecanismos de protección social que aseguren dignidad y bienestar social, en especial para las poblaciones excluidas, priorizando la ampliación y mejora de la oferta de servicios públicos en las zonas rurales, acorde con las necesidades y características de cada región.

Para que estos procesos sean innovadores y transformadores, las acciones de dinamización económica necesitan integrar las iniciativas de los actores rurales y urbanos, en el marco de un plan estratégico de desarrollo territorial rural, que considere los flujos interdependientes de bienes, servicios y actividades, bien como las relaciones entre instituciones, empresas, actores y redes sociales que se realizan al interior de cada territorio.

En este proceso de reactivación de las economías rurales, la agenda específica de la agricultura mundial puede cumplir un nuevo papel. En el marco de los proyectos económicos en disputa, los actuales Sistemas Agroalimentarios globales se ven presionados por diferentes sectores de la sociedad para repensar y refundar las bases que los constituyen, pues estos han promovido la conformación de grandes conglomerados económicos que centralizan las decisiones estratégicas.

La consolidación de las *commodities* y la expansión de una oferta de alimentos ultraprocesados como un insumo básico de la dieta alimentaria en prácticamente todo el planeta. Este cambio en los hábitos alimentarios ha favorecido la emergencia o agravamiento de enfermedades (como la diabetes y la hipertensión arterial) y problemas de obesidad y sobrepeso, pues estos productos contribuyen para generar implicaciones negativas en las condiciones de salud y bienestar de las poblaciones.

Por tanto, una demanda estratégica del Estado para este nuevo período es apoyar con políticas específicas la redefinición de las directrices de acción que configuran los Sistemas Agroalimentarios, desde una perspectiva sistémica. Estas nuevas políticas deben fomentar la creación de sistemas de producción de alimentos más eficientes, sostenibles, inocuos y nutritivos, que contribuyan con la mejora de la salud y nutrición humana, que respeten la capacidad regenerativa de los ecosistemas y recursos naturales, y sean también incluyentes y equitativos.

Una acción de esta naturaleza no solo permitirá una profunda reestructuración del modo de vida y consumo hegemónico, como también promoverá una refundación de las relaciones entre Sociedad y Naturaleza. En este marco institucional renovado, la reconfiguración de los Sistemas Agroalimentarios necesita incorporar a la agricultura familiar como actor protagónico y principal propulsor del modelo de reorganización de la ruralidad.

Un tercer elemento relacionado a estas transformaciones se refiere a la urgencia de que se consoliden nuevas y equitativas formas de interrelación rural-urbana, dónde los diferentes actores territoriales establezcan relaciones de aproximación, intercambio, vinculación y cohesión territorial.

El incentivo para la expansión de estas formas de interacción, mediante la formulación e implementación de políticas públicas adecuadas, favorece la constitución de nuevos emprendimientos económicos, cooperativas de consumidores y diferentes tipos de empresas basadas en la articulación de los intereses complementarios entre los diversos sectores de la sociedad que se dispongan a compartir iniciativas con objetivos comunes.

Por ejemplo, la formación de un emprendimiento asociativo para la mejora de los servicios de una ruta turística, la constitución de una cooperativa de servicios digitales adecuada a las condiciones financieras, productivas y sociales de la agricultura familiar, la conformación de empresas o cooperativas de construcción civil destinadas a reducir los déficits habitacionales o de infraestructura de saneamiento en las zonas urbanas y rurales.

La articulación entre productores rurales y empresas metalúrgicas, de perfiles de PVC y de plásticos para la construcción de invernaderos u otras infraestructuras a bajo costo, la formación de una fundación destinada a difundir y valorizar la diversidad del patrimonio cultural de los pueblos locales, la creación de una

asociación mixta de productores familiares y consumidores urbanos que generen confianza y un mercado directo de circulación de alimentos o la formación de una empresa que transforme los recursos de la biodiversidad en productos de la bioeconomía se configuran en oportunidades concretas para consolidar la cohesión social territorial.

No hay duda de que el logro de estas iniciativas no depende solamente de las inversiones privadas. Por eso, las políticas públicas diferenciadas que incorporen el abordaje territorial son fundamentales para impulsar estos cambios, creando vínculos sociales, económicos, culturales y políticos entre diferentes actores.

En el marco de las nuevas formas de integración entre los espacios rurales y urbanos, y sus respectivos sujetos sociales, un tema que ha ganado bastante visibilidad en el contexto de la pandemia global se refiere, específicamente, a la intensificación de los esquemas de comercialización directa basados en los circuitos cortos que aproximan las organizaciones y grupos de la agricultura familiar (asociaciones, cooperativas, movimientos sociales, redes, centrales de producción y comercialización, etc.) de los colectivos de consumidores urbanos.

La apertura de nuevos canales de comercialización directa de los alimentos (orgánicos, agroecológicos, con certificación de buenas prácticas o con distintos sellos de calidad) representa la posibilidad de avanzar en el fortalecimiento de nuevos lazos de cohesión territorial y no solamente en la ampliación de los negocios y los mercados para los productores involucrados en estos procesos.

Entre los mecanismos de comercialización que han sido impulsados a partir de la crisis sanitaria, pueden ser resaltados las ferias libres de la agricultura familiar, las campañas de donación de productos a las entidades asistenciales o las poblaciones en situación de vulnerabilidad, los mercados itinerantes, las dinámicas de

intercambio de alimentos, los sistemas de venta *online* y entrega de alimentos a domicilio con base en la utilización de plataformas digitales.

Caso estos sistemas de *e-commerce*, asentados en la utilización de aplicaciones virtuales, se expandan y se consoliden, esta nueva forma de organizar las relaciones de los productores y sus organizaciones con las tiendas de barrios, los mercados locales y los consumidores finales abre una enorme oportunidad para reducir la cadena de intermediación – característica básica de los esquemas tradicionales de comercialización de los productos agrícolas.

El apoyo de las políticas públicas para consolidar estos mecanismos de articulación entre actores rurales y urbanos cumple un papel clave para incentivar los procesos de aproximación, siempre considerando los compromisos éticos con la redefinición de una dieta alimentaria saludable y la producción de alimentos sostenibles como ejes integradores del proceso.

Sin embargo, es importante resaltar que estas iniciativas de aproximación entre los actores rurales y urbanos y de fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización, por más que contribuyan para la reactivación económica de los mercados locales, no pueden ser clasificadas como acciones territoriales, en el sentido de que ellas aporten mecánicamente a un nuevo modelo de desarrollo.

Esta afirmación se sustenta en la concepción de que las iniciativas territoriales deben estar alineadas a un proyecto colectivo con una visión de largo plazo, negociado y consensuado entre los diferentes actores implicados en un determinado espacio de planificación y gestión del desarrollo territorial (CHRISTIAN; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ 2020).

En general, las iniciativas de comercialización directa aceleradas en el marco de la pandemia han sido protagonizadas por grupos y organizaciones que actúan aisladamente. Una acción de

esta naturaleza, por mayor que sea el impacto inmediato para los grupos sociales involucrados, necesariamente no tiene, *per se*, las capacidades para crear las interconexiones con otros procesos políticos y económicos más estratégicos para el territorio.

Aunque tengan la potencialidad de articularse con la producción agroecológica u orgánica, de promover la transformación agroindustrial o artesanal de los productos, o de intensificar la conexión entre las actividades rurales y urbanas, tienden a ser acciones que se agotan en sí misma, pues no conducen deliberadamente a una transformación de las relaciones sociales territoriales, como resultado de una articulación política coordinada por múltiples actores.

Como la acción desarrollada en el territorio no se encuentra vinculada a una visión de desarrollo territorial construida social y políticamente por un grupo diversificado de actores que conforman un espacio de gestión compartido, la iniciativa tiende a no lograr transcender a otras dimensiones, por más que tenga el potencial (y contribuya de manera fragmentada y descoordinada) para constituirse en un instrumento de desarrollo.

Finalmente, cabe mencionar que, debido a sus propias características de desarticulación interna, las organizaciones que han promovido estos importantes avances, aunque puedan potencialmente pertenecer y se identificar como parte de un mismo campo político, tienen una capacidad muy limitada para incidir en la propia definición del marco específico de las políticas públicas de abastecimiento y comercialización agrícola.

En complemento a los tres aspectos mencionados arriba, las políticas de desarrollo con enfoque territorial necesitan en este nuevo contexto valorizar y enfatizar el fortalecimiento de las capacidades organizacionales, de empoderamiento e incidencia social y política

de las organizaciones y grupos sociales, como el cuarto aspecto propositivo.

Tal vez pueda parecer temprano para hacer cualquier pronóstico sobre el futuro de los espacios rurales en el contexto post pandemia del COVID-19, pero una conclusión se puede sacar: los actores rurales dispuestos a cambiar las bases del actual modelo de organización de los territorios rurales y de estructuración de los sistemas agroalimentarios, de una manera más amplia, necesitan posicionarse en este escenario presentando propuestas concretas para la reconstrucción socioeconómica.

Esto exige que el Estado instituya espacios de diálogo y canales democráticos que faciliten el debate y la formulación de propuestas sobre el futuro de las ruralidades. Por mayor que sean las dificultades para ver más allá del cortoplacismo, es preciso que los actores sociales rurales interesados en el cambio de la lógica de estructuración de los Sistemas Agroalimentarios, en el establecimiento de nuevas formas de relacionamiento con los recursos naturales y la biodiversidad, y en la conformación de procesos de mayor integración rural-urbana se manifiesten proactivamente, buscando ocupar un espacio político con protagonismo y autonomía.

No obstante, para que estas organizaciones sociales y económicas tengan condiciones de intervenir con independencia y fuerza colectiva en estos espacios de poder político, es fundamental que estén capacitadas para representar, dialogar, negociar y desarrollar iniciativas favorables a la construcción de un programa de desarrollo territorial que establezca como objetivo estratégico la transformación de las bases estructurales del territorio.

Desde esta perspectiva, uno de los elementos esenciales de la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas destaca la importancia del fortalecimiento de las capacidades organizativas

y del empoderamiento social de los actores institucionales, sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales comprometidos con los objetivos definidos en el plan territorial. Estas acciones de fortalecimiento de la autonomía política son esenciales para mejorar las condiciones de formación de coaliciones y alianzas territoriales entre los actores comprometidos con la implementación de una agenda de innovaciones transformadoras en las distintas dimensiones del territorio (FERNÁNDEZ *et al.,* 2012).

CONCLUSIÓN

Tras poco más de dos décadas de implementación del enfoque territorial en las políticas públicas de desarrollo rural, bajo diferentes perspectivas y distintas posibilidades coyunturales para su incorporación en la institucionalidad política de los países que han buscado adoptarlo, especialmente en Europa y América Latina y el Caribe, actualmente es preciso profundizar una evaluación crítica del alcance, avances, limitaciones y desafíos de las experiencias desarrolladas.

La identificación de las principales lecciones colectivas de estas iniciativas contribuirá para el diseño de una nueva generación de políticas de desarrollo que incorporen de manera armoniosa los enfoques emergentes y complementarios que establecen nuevas claves de lectura y formas innovadoras para abordar los complejos problemas vividos por la humanidad, en el siglo XXI.

Esta definición parte de la constatación de que la superación de las graves y complejas crisis contemporáneas que afectan el planeta y la civilización, en su totalidad, no será conducida de manera exitosa por los instrumentos de análisis y acción desarrollados en el marco del paradigma dominante que, entre otras

premisas, se fundamenta en una visión esencialmente sectorial y fragmentada de las realidades.

En ese sentido, el futuro de los procesos de reorganización de las sociedades nacionales y los espacios rurales, en específico, tendrá que ser repensado y rediseñado, buscándose incorporar una concepción de ética planetaria y humanitaria, fundamentada no solo en nuevos criterios ambientales, económicos, sociales, culturales y éticos, pero principalmente en la interconexión sistémica de estas dimensiones. Los impactos provocados por la pandemia en prácticamente todo el mundo requieren de la aplicación de nuevos métodos de actuación, consubstanciados en estrategias y políticas de desarrollo basadas en nuevos abordajes, como el enfoque territorial.

Así, del cruzamiento entre los acuerdos y tratados internacionales aprobados por los países en las asambleas y foros globales, los aprendizajes sistematizados de las políticas de desarrollo territorial rural implementadas y las repercusiones e impactos recientes del agravamiento de las crisis provocado por la persistencia de la pandemia del COVID-19, se identifica una posibilidad concreta para la actualización y renovación del enfoque territorial, así como el diseño de nuevas políticas de desarrollo rural que se construyan bajo sus principios orientadores.

El contexto global inaugurado en 2020 presenta la potencialidad de colocar el tema de la reconfiguración de los Sistemas Agroalimentarios, y sus múltiples interrelaciones, en el centro de la agenda social, económica y política de los países. Consecuentemente, la implementación de las acciones que conlleven a esta reconfiguración de las actuales estructuras globales a partir de las cuáles se procesan la producción, transformación, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos agropecuarios será mejor procesada, en la medida que se incorporen dialógicamente el enfoque territorial y otros abordajes

complementarios (sostenibilidad, resiliencia, equidad, derechos, etc.).

La reconstrucción de los actuales Sistemas Agroalimentarios implica en el establecimiento de nuevas formas de organización espacial (más descentralizados y territorializados) y nuevos atributos, que valoricen la soberanía alimentaria, los productos identificados con la cultura local, la calidad y los aspectos nutritivos de la producción agrícola, la inclusión socio productiva de diferentes grupos sociales, la equidad social, el respecto a las capacidades regenerativas de los ecosistemas y la biodiversidad, y las conexiones estratégicas entre los componentes del espacio rural-urbano.

Los actores sociales y económicos comprometidos con la promoción de estos cambios estructurales en los territorios rurales necesitan desarrollar acciones coordinadas que tengan el potencial de construir desde abajo nuevos fundamentos para el reordenamiento de los Sistemas Agroalimentarios, en el ámbito de un conjunto más amplio de transformaciones económicas, sociales y político-institucionales que, al final, contribuyan directamente para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En ese sentido, la implementación de esta agenda demanda la construcción de estrategias y políticas públicas que incentiven la reconfiguración de los Sistemas Agroalimentarios, a partir una visión multidimensional ajustada a los objetivos definidos en los acuerdos internacionales.

Esta agenda política debe ser capaz de articular alrededor de un plan estratégico, de largo plazo, a un conjunto de iniciativas aisladas y fragmentadas que, si integradas, apuntan en la dirección de un nuevo proyecto de transformación de las sociedades, que aporten a la reducción de las brechas de desigualdad y la eliminación del hambre y la pobreza. La redefinición de las bases de los Sistemas

Agroalimentarios dialoga directamente con estos procesos más amplios y contribuye para el alcance de estos objetivos.

Por tanto, el enfoque territorial presenta importantes atributos que, asociados a otros abordajes emergentes, pueden favorecer la superación de estos desafíos estructurales. La incorporación de estas nuevas perspectivas en las políticas públicas requiere de la construcción de arreglos institucionales, de una sólida voluntad política de las altas esferas del poder político, de coordinación interinstitucional e intersectorial, de cambios en la cultura estatal y de la sociedad y debe ser planeada como una acción estructurante de mediano y largo plazo.

Además, los actores sociales y económicos necesitan también fortalecer sus capacidades organizacionales para actuar en las arenas políticas, buscando establecer acuerdos y coaliciones que aseguren la implementación coordinada de planes y acciones prioritarias que impulsen las transformaciones territoriales.

REFERENCIAS

ABRAMOVAY, R. "Para uma teoria dos estudos territoriais". *En*: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. **Desarrollo Rural**: Organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006.

ARAÚJO, T. B. "Políticas Nacionais de Desenvolvimento Sustentável: a contribuição da agricultura familiar". *En*: IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Agricultura familiar**: ruralidade, território e política pública. Brasília: IICA, 2015.

ASTURIAS, J.; ARIAS, A. “Impacto de la matriz energética en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe”. *En*: BRANT, L. N. C. (org.). **Desarrollo sostenible y matriz energética en América Latina**: La universalización del acceso a energía limpia. Belo Horizonte: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. “Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural”. *En*: BERDEGUÉ, J.; CONSTANZA, C.; FAVARETO, A. (eds.). **Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?** Buenos Aires: Editorial Teseo, 2020.

CHRISTIAN, C.; SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. “Metaevaluación de quince años de desarrollo territorial rural”. *En*: BERDEGUÉ, J.; CONSTANZA, C.; FAVARETO, A. (eds.). **Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?** Buenos Aires: Editorial Teseo, 2020.

DE JANVRY, A.; SADOULET, E. “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”. **Anales de IV Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe ‘Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo XXI’**. Costa Rica: RIMISP, 2004.

DOWBOR, L. “A economia desgovernada: novos paradigmas”. **Revista IHU**, [s. n.], 2019.

ECHEVERRI, R. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

FAO.; FIDA. **Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028**: Plan de Acción Mundial. Roma: FAO, 2019. Disponible en: <www.fao.org>. Acceso en: 04/09/2022.

FAO.; FIDA.; OMS.; PMA.; UNICEF. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019**: Proteger frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma: FAO, 2016.

FERNÁNDEZ, M. *et al*. **Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina**. Santiago de Chile: RIMISP, 2014.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, A. S. "O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo". *In*: MIRANDA, C. **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros**: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília: IICA, 2017.

MORIN, E. **La Vía**: Para el futuro de la humanidad. Barcelona: Paidós, 2011.

OIM – Organización Internacional de Migración. **Informe sobre las migraciones en el mundo 2020**. Ginebra: OIM, 2019. Disponible en: <www.iom.int>. Acceso en: 04/09/2022.

ONU - Naciones Unidas. **Acuerdo de París**. París: ONU, 2015b. Disponible en: <www.unctad.org>. Acceso en: 04/09/2022.

ONU - Naciones Unidas. **Transformar nuestro mundo**: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU, 2015a. Disponible en: <www.unctad.org>. Acceso en: 04/09/2022.

OXFAM – Comité de Oxford para el Alivio del Hambre. 2017. "Una economía para los 99%". **Informe de OXFAM** [2019]. Disponible en: <www.oxfam.org>. Acceso en: 04/09/2022.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarollo. **La aplicación de la metodología ART en América Latina**. Quito: PNUD, 2012. Disponible en: <www.undp.org>. Acceso en: 04/09/2022.

SAMPER, M. *et al*. **Tareas estratégicas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales**. San José: IICA, 2016.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo Territorial Rural**: Debates y Temas Rurales. Santiago de Chile: RIMISP, 2004.

SCHNEIDER, S. "A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas". **Revista Sociologias**, vol. 11, 2004.

TORRENS, J. "Hacia un desarrollo territorial incluyente. Marco conceptual". **Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión**, n. 1, 2017.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Adriana Roseno Monteiro é graduada Geografia. Especialista em Metodologia do Ensino de História e Geografia. Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: drycaluz@hotmail.com

Bruna Sauer Tobaruella é graduada em Nutrição pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Economia e Gestão de Saúde pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: brusauer@gmail.com

Elizabeth Oliveira é jornalista e pesquisadora com formação interdisciplinar. Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail para contato: elizabetholiverbr@gmail.com

Elói Martins Senhoras é economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. *Post-doc* em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisador do *think tank* IOLEs. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Erik Ridel Remón González é economista pela Universidade de Havana. É Pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Económicas. Especialista em Estudos de Políticas Públicas. E-mail para contato: erik@inie.cu

SOBRE OS AUTORES

Guilherme Debeus é mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Doutorando em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Lisboa, Portugal. E-mail para contato: guilherme.debeus@gmail.com

João Paulo Pacheco Rodrigues é Secretário Municipal de Educação e Cultura de Ivatuba (PR). Graduado, mestre e doutor em História pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail para contato: joaopacheco2210@hotmail.com

João Carlos Torrens é sociólogo. Pesquisador e Consultor. Mestre em Desenvolvimento Agrícola pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail para contato: joaotorrens@gmail.com

Jose Ignacio Marchant Castillo é docente da Universidad de Talca. Mestre em Docência Universitária. Doutorando em Educação e Sociedade pela Universidad Andrés Bello. E-mail para contato: Jose.marchant@utalca.cl

Karla Nadal é graduada em Matemática. Mestre em Gestão de Políticas Públicas. Doutoranda em Desenvolvimento Comunitário pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). E-mail para contato: karla_nadal@hotmail.com

SOBRE OS AUTORES

Lisbet López Saavedra é professora assistente e pesquisadora do Instituto Nacional de Pesquisa Econômica. Graduada, mestre e doutoranda em Sociologia pela Universidade de Havana, Cuba. E-mail para contato: lisbet@inie.cu

Lucia Dias da Silva Guerra é professora da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Saúde Coletiva. Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: luciadsguerra@alumni.usp.br

Luis Paulo Gomes Mascarenhas é professor da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Doutor em Saúde da Criança e do Adolescente pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail para contato: masca58@hotmail.com

Marcelo Augusto Gurgel de Lima é professor substituto na Universidade Estadual de Goiás (UEG). Doutor em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail para contato: marceloaglima@gmail.com

Marli Kuasoski é graduada em Ciências Contábeis. Especialista em Controladoria e Finanças. Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Comunitário pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). E-mail para contato: marlikuasoski@hotmail.com

SOBRE OS AUTORES

Marta de Azevedo Irving é professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Gestão de Recursos Hídricos. Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: marta.irving@mls.com.br

Ronaldo Ferreira Maganhotto é professor da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Graduado, mestre e doutor em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail para contato: ronaldomaganhotto@gmail.com

Sarah Cledia Malta Ferreira é graduada em Geografia. Doutoranda em Território, Risco e Políticas Públicas pela Universidade de Lisboa, Portugal. E-mail para contato: sarahferreira@campus.ul.pt

Sérgio Luís Dias Doliveira é professor da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail para contato: sldd@uol.com.br

Yasmani Calviño González é formado em Comunicação Social pela Universidade de Guantánamo. É Subdiretor de Emprego da Direção Provincial de Trabalho e Previdência Social da província de Havana, Cuba. E-mail para contato: yasmani1803@gmail.com

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2023