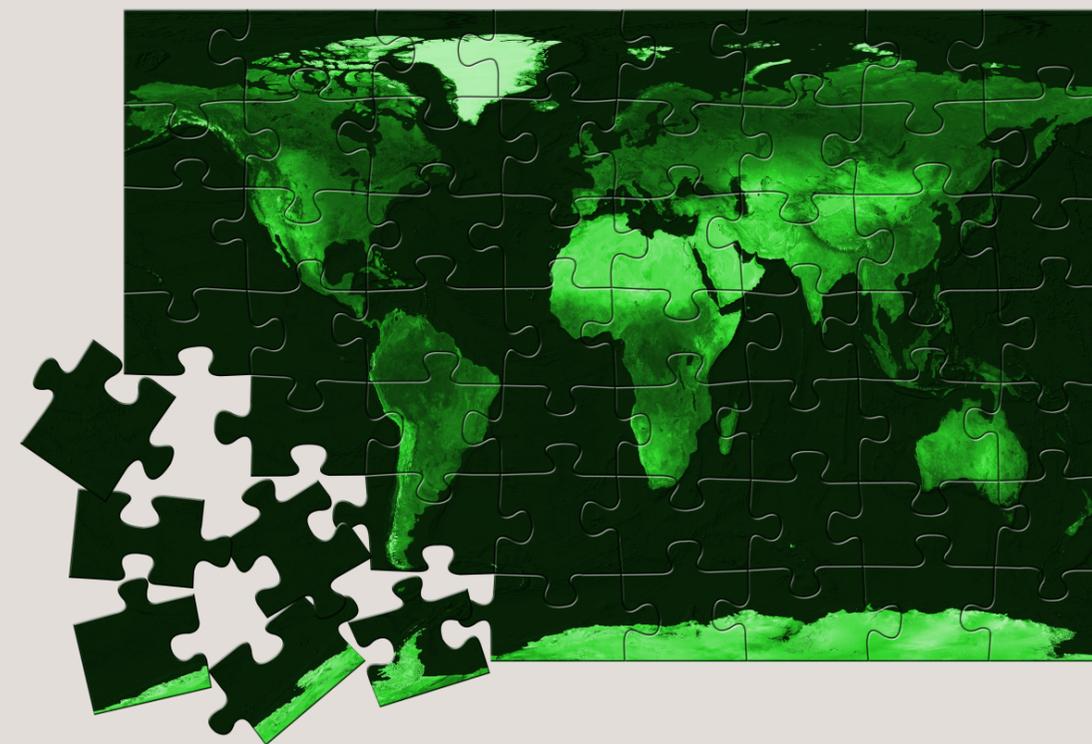


Flávio Nunes, Rita Cruz e Carolina Todesco (Orgs.)

# PESQUISA GEOGRÁFICA EM PORTUGAL E NO BRASIL

Actas do I Simpósio de Pesquisa em Geografia: Universidade do Minho - Universidade de São Paulo

20 e 21 de Junho de 2011 - Guimarães, Portugal



**Flávio Nunes, Rita Cruz e Carlolina Todesco (Orgs.)**

**PESQUISA GEOGRÁFICA EM PORTUGAL E NO BRASIL**  
Actas do I Simpósio de Pesquisa em Geografia: Universidade o Minho – Universidade de São Paulo  
20 e 21 de Junho de 2011 – Guimarães, Portugal

**UMDGeo – Departamento de Geografia da Universidade do Minho  
2011**

Título:  
Pesquisa Geográfica em Portugal e no Brasil

Organização:  
Flávio Nunes, Rita Cruz e Carolina Todesco

Autores:  
André Sabino, Anselmo Machado, Carlos Pereira, Carolina Todesco, Cristiane Novo, Fábila Trentin,  
Flávio Nunes, Heloisa Reis, Kojo Gyabaah, Isabela Machado, Larissa Bombardi, Maria Araci Magalhães,  
Mécia Mota, Nuno Costa, Paulo Nossa, Pedro Teles, Rita Cruz, Samuel Lima, Terence Andrade

Imagem da Capa:  
Dreamstime.com [Free Images]

ISBN:  
978-989-97394-0-6

Depósito Legal:  
330035/11

Ano de Edição:  
2011

Editor:  
UMDGEO – Departamento de Geografia da Universidade do Minho  
Campus de Azurém  
4800-058 Guimarães  
Portugal

Colecção:  
Actas

Número:  
1

Reservados todos os direitos

## ÍNDICE

<b>PESQUISA GEOGRÁFICA EM PORTUGAL E NO BRASIL</b>	<b>5</b>
Rumos Recentes da Investigação Geográfica em Portugal <i>Flávio Nunes</i>	6
Desafios à Pesquisa em Geografia no Brasil <i>Rita de Cassia Ariza da Cruz</i>	28
<b>PAISAGENS RURAIS</b>	<b>35</b>
Questão Agrária Brasileira: Movimentos Sociais e Conflitos no Campo <i>Larissa Mies Bombardi</i>	36
A Evolução da Paisagem no Vale do Minho Internacional no Âmbito do Processo de Integração da União Europeia <i>Carlos Manuel Rodrigues Pereira</i>	47
<b>TURISMO E DESENVOLVIMENTO</b>	<b>61</b>
Programa de Regionalização do Turismo no Brasil: a Governança e a Formação de Redes <i>Fábia Trentin</i>	62
A Soberania do Estado nos Confins Territoriais: uma Análise no Contexto da Turistificação Amazônica pós RIO 92 <i>Terence Keller Andrade</i>	72
Fluidez e Representação do Espaço: A Posição Periférica da Amazônia Legal no Mercado Turístico <i>Carolina Todesco</i>	87
Turismo de Base Comunitária na Região Metropolitana de Manaus (RMM): considerações preliminares <i>Cristiane Barroncas Maciel Costa Novo</i>	103
<b>DINÂMICAS URBANAS</b>	<b>117</b>
Eventos Culturais em Espaço Urbano: o Caso de Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012 <i>Mécia da Cunha Mota</i>	118
Urbanização e Turismo: Produção do Espaço pela Segunda Residência no Litoral Brasileiro <i>André Luiz Sabino</i>	128
O Planejamento Urbano e a Problemática da Segregação Sócio-Espacial: Estudo Comparativo Inicial das Ocorrências Espaciais Diferenciadas entre Bairros de Alto e Baixo Poder Aquisitivo no Brasil-Aracaju e em Portugal-Braga <i>Anselmo Belém Machado</i>	144
<b>ESPAÇOS PORTUÁRIOS</b>	<b>157</b>
O Espaço Portuário de São Sebastião no Contexto da Geografia Portuária Brasileira <i>Heloisa dos Santos Reis</i>	158
O Objeto Técnico Contêiner na Dinâmica Portuária de Santos <i>Isabela Silveira Machado</i>	172

<b>PROMOÇÃO DA SAÚDE</b>	<b>183</b>
Empowering Queen Mothers for a Better Care for Orphans and Vulnerable Children (OVCs) <i>Kojo Oppong Yeboah Gyabaah</i>	184
A Promoção da Saúde no Território Escolar <i>Maria Araci Magalhães</i> <i>Paulo Nuno Maia Sousa Nossa</i> <i>Samuel do Carmo Lima</i>	196
<b>PENSAMENTO GEOGRÁFICO</b>	<b>211</b>
Portugal Peninsular no Pensamento geográfico português (1904-1939) <i>Pedro Francisco Figueiredo Cabral Teles</i>	212
Geografia, Imaginário e Império: Escalas e Representações na I Exposição Colonial Portuguesa (1934) <i>Nuno Silva Costa</i>	223

## **A PESQUISA GEOGRÁFICA EM PORTUGAL E NO BRASIL**

## Rumos Recentes da Investigação Geográfica em Portugal

**Flávio Nunes**

Universidade do Minho – Departamento de Geografia  
flavionunes@geografia.uminho.pt

### Resumo

A Fundação para a Ciência e a Tecnologia é a entidade governamental portuguesa responsável pelo financiamento dos projectos de investigação em todos os domínios científicos. Neste estudo efectua-se uma análise aos projectos aprovados e financiados nos concursos públicos da última década (2000-2009), no sentido de determinar a relevância actual das Ciências Sociais e Humanas no panorama global da investigação científica em Portugal, bem como o sentido recente de evolução da investigação geográfica em Portugal. A partir deste enquadramento avalia-se a produção científica dos membros do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, procurando identificar as suas principais linhas de pesquisa e o grau de internacionalização da produção científica deste Departamento.

Palavra-chave: Investigação Científica; Ciências Sociais e Humanas; Geografia; Universidade do Minho, Portugal.

### Abstract

The Foundation for Science and Technology is the Portuguese governmental entity that provides public funds for research projects in all scientific fields. This study carries out an analysis of all projects approved and funded during the last decade (2000-2009) in order to determine the current relevance of the Social Sciences and Humanities in the Portuguese landscape of scientific research, as well as the recent evolution of geographical research in Portugal. Under this framework we evaluate the scientific production done by all member of the Department of Geography of the University of Minho, seeking to identify their main topics of research and the degree of internationalization of their scientific production.

Key-words: Scientific research; Social Sciences and Humanities; Geography; University of Minho, Portugal

### 1. Introdução

Embora profundamente criticado o determinismo tecnológico tem surgido recorrentemente como uma das abordagens privilegiadas para entender a relação entre a tecnologia e a sociedade. Esta corrente de pensamento é defensora do chamado impacto social da tecnologia, ao sustentar que a tecnologia dita e molda as relações sociais, assumindo-se o desenvolvimento tecnológico como o factor catalizador das transformações sociais e, por conseguinte, determinante do desenvolvimento histórico da sociedade. Em trabalhos anteriores (Nunes, 2007) verificámos que esta visão ressurgiu recentemente no debate académico e político, em grande parte associada ao desenvolvimento dos discursos em torno da emergência da sociedade da informação e do conhecimento. Sobretudo aqueles discursos que tendem a considerar as TIC (tecnologias da informação e da comunicação) como forças decisivas/motrices na modelagem de renovadas relações sociais, políticas e económicas, das quais tende a emergir uma nova estrutura social (sociedade-rede), uma nova estrutura económica (economia informacional global), ou uma nova cultura (a da virtualidade real).

Em Portugal a corrente de pensamento assente no determinismo tecnológico teve implicações recentes nas opções políticas tomadas em matéria de redistribuição do orçamento estatal nos domínios do ensino superior e da investigação científica, o que se traduziu num receio de progressiva subalternização das ciências sociais e humanas (CSH) no panorama geral da investigação e produção de conhecimento. Um receio em grande medida resultante de discursos políticos proclamadores das vantagens de uma maior concentração do investimento no desenvolvimento tecnológico, na expectativa de um 'choque' causador de impactos desejáveis na sociedade, como, por exemplo, o discurso integrado no programa eleitoral do partido político que assumiu o XVII Governo Constitucional da República Portuguesa, em torno da promessa de um 'Choque Tecnológico' causador de novos factores de desenvolvimento associados à criação, difusão, absorção e uso de informação e conhecimento.

É certo que qualquer opção política que tenda a desvalorizar o papel das CSH será a prazo uma opção que acabará inclusivamente por condicionar e limitar o desenvolvimento das

próprias ciências naturais e tecnológicas. Peyraube (2005) alerta por exemplo, a este respeito, para a importância do aprofundamento da reflexão em torno das questões morais e éticas no desenvolvimento da manipulação genética, das nano-ciências ou das biotecnologias. Sousa Santos (1988) retira inclusivamente o sentido e a utilidade das distinções dicotómicas entre ciências naturais e ciências sociais, argumentando a emergência de um novo paradigma segundo o qual todo o conhecimento científico-natural é também científico-social. Todavia, o objectivo deste texto não passa por argumentar a defesa do estatuto e mérito das CSH, mas por avaliar o reconhecimento que os estudos nestes domínios de reflexão têm em Portugal junto do poder político, avaliando esse reconhecimento por via do investimento público que tem sido canalizado para esta área do saber ao longo da última década. Este estudo procura assim determinar a relevância das CSH no conjunto da investigação científica portuguesa, e especificamente da Geografia no seio das CSH, quer no número de projectos financiados, quer nos montantes de investimento envolvidos, quer ainda nas problemáticas de estudo privilegiadas pelos júris dos concursos públicos responsáveis pela seriação destes projectos de investigação.

É certo que nem toda a investigação está associada a projectos financiados pelo que esta análise reflectirá apenas uma parte da investigação científica desenvolvida em Portugal. Alguns autores (Elkana, 2005; Velho, 2005) referem mesmo a importância da investigação não financiada na promoção da criatividade analítica nas CSH, na medida em que a candidatura a linhas de financiamento de investigação tende a motivar opções de pesquisa de baixo risco na expectativa da garantia de resultados (e mais rápidos), assim como tende a motivar a preferência por temáticas de maior ênfase utilitarista e produtivista, ou inclusivamente uma menor reflexividade motivada pela crescente 'cultura de avaliação' da produção científica a partir de critérios avaliativos maioritariamente quantitativistas. Deste modo, e no caso concreto da investigação desenvolvida no Departamento de Geografia da Universidade do Minho, opta-se por uma análise exaustiva de toda a produção científica publicada pelos membros deste Departamento, que abrange não apenas a resultante de investigação desenvolvida no âmbito de projectos financiados mas também aquela que decorreu de investigação não financiada.

Este estudo estrutura-se assim em torno de três momentos. Nas duas primeiras etapas procede-se à sistematização e análise estatística da informação disponibilizada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), a principal entidade governamental portuguesa responsável pelo financiamento dos projectos de investigação. A partir de uma análise aos projectos aprovados e financiados nos concursos públicos da última década (2000-2009) procura-se, num primeiro momento, determinar o sentido de evolução dos estudos em CSH no panorama global da investigação científica em Portugal e, num segundo momento, compreender o apoio público concedido à investigação geográfica no conjunto das CSH, bem como as temáticas preferencialmente financiadas e as redes institucionais estruturadas no âmbito da investigação desenvolvida em Portugal no domínio da Geografia. Por fim, a partir da análise da informação disponibilizada nos relatórios anuais de actividades do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, procura-se analisar a produção científica global deste Departamento, desde o ano da fundação da licenciatura em Geografia e Planeamento nesta Universidade (1996), identificando as linhas de pesquisa preferenciais destes investigadores, bem como o grau de internacionalização da sua produção científica.

## **2. As Ciências Sociais e Humanas na Investigação Financiada em Portugal**

Na última década (de 2000 a 2009) decorreram em Portugal sete concursos gerais para financiamento de projectos de investigação em todos os domínios científicos. Uma leitura geral dos volumes de financiamento associados a esses concursos permite detectar a sucessão de três etapas distintas. Nos três primeiros concursos assistiu-se a uma tendência decrescente no volume de financiamento disponibilizado para a investigação científica e desenvolvimento tecnológico em Portugal. Entre o concurso de 2000 e o de 2002 este investimento decresceu 35%, em consequência da aplicação de Orçamentos de Estado de maior austeridade na tentativa de resolução dos desequilíbrios das contas públicas portuguesas. Nos anos seguintes seguiu-se uma etapa distinta em que ocorreu uma forte aposta política na I&D, com o financiamento global atribuído a estes projectos de investigação a passar de cerca de 37 biliões de Euros no concurso de 2002 para aproximadamente 184 biliões de Euros no concurso de 2008 (quase o quádruplo do valor investido em 2002). Esta tendência de progressivo reconhecimento da importância da investigação científica foi revertida no concurso de 2009,

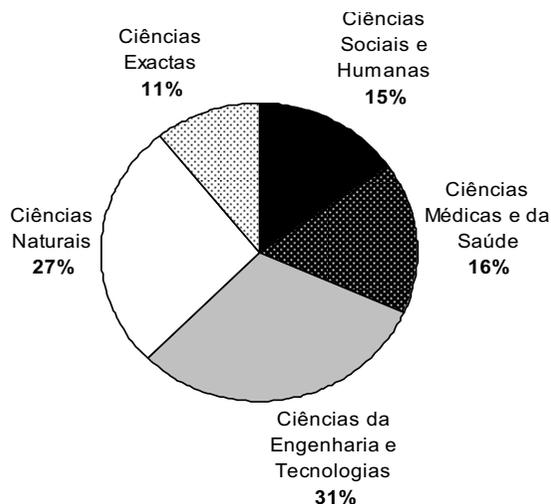
quando o investimento foi cerca de metade do assistido em 2008, uma consequência do agravamento recente do *deficit* público português, em parte resultante da crise financeira e económica global.

Refira-se que a prioridade dada ao rápido desenvolvimento científico do país através de um reforço do investimento em investigação (sobretudo até 2008, ano em que pela primeira vez a despesa em I&D passou a representar globalmente mais de 1,5% do PIB nacional) reflectiu-se num acelerado crescimento da produção científica portuguesa. Segundo o GPEAR (2010) o número de publicações científicas portuguesas referenciadas internacionalmente aumentou 68% entre 2004 e 2008, representando o sexto maior crescimento do conjunto dos países da União Europeia, cuja taxa média de crescimento se situou nos 35% para o mesmo período.

Em termos acumulados o investimento global em projectos de investigação pela FCT (concursos gerais<sup>1</sup>) na última década foi de 661 biliões de Euros, sendo que as Ciências da Engenharia e Tecnologias concentram quase 1/3 do investimento total (Figura 1), seguidas pelas Ciências Naturais e Agrárias e pelas Ciências Médicas e da Saúde. As CSH foi concedida uma quantia ligeiramente superior a 100 biliões de Euros (15% do investimento total), apenas superior à parcela de investimento concedida às Ciências Exactas (Matemática, Química e Física).

Uma leitura evolutiva do investimento concedido a cada uma destas cinco áreas científicas (Figura 2) permite verificar que no início da década (entre 2000 e 2002) existia uma maior proximidade na repartição do financiamento público, embora sempre privilegiando as Ciências Naturais, as Engenharias e as Tecnologias<sup>2</sup>. A etapa seguinte entre 2004 e 2008 é marcada pela maior influência do determinismo tecnológico na condução das políticas públicas, assistindo-se, num primeiro momento, a uma nítida aposta preferencial do investimento nas Ciências da Engenharia e Tecnologias (com um diferencial em 2006 de cerca de 23 biliões de Euros face à segunda área científica mais financiada), e que veio beneficiar num segundo momento também as Ciências Naturais. Por sua vez, a etapa mais recente de decréscimo do investimento público em I&D vem novamente repor um maior equilíbrio na repartição do financiamento concedido às diferentes áreas científicas.

Figura 1. Repartição do financiamento da FCT em projectos de I&D em todos os domínios científicos (concursos gerais) no período 2000-2009

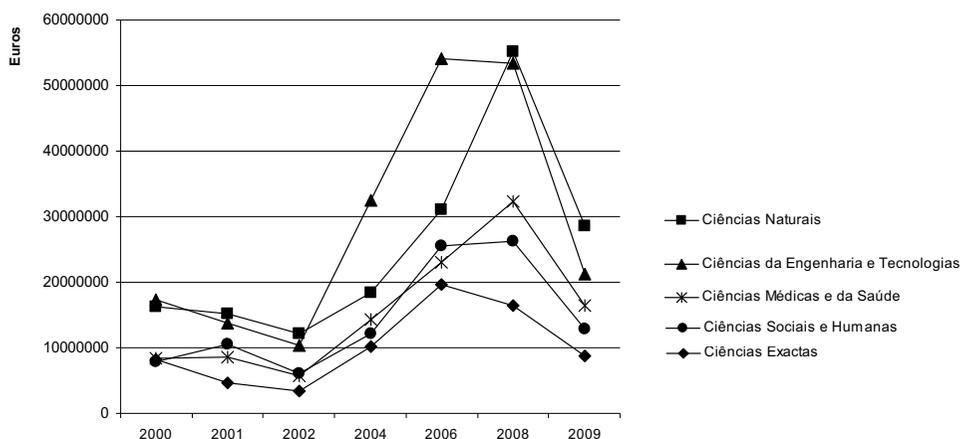


Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

<sup>1</sup> Para além dos concursos gerais abertos a todos os domínios científicos (anuais ou bi-anuais) a FCT lança também concursos específicos no âmbito de domínios concretos de investigação. Este estudo centra-se apenas na investigação financiada no âmbito dos concursos gerais.

<sup>2</sup> As Ciências Médicas e da Saúde tendem a beneficiar de maior investimento privado, sobretudo por parte de Laboratórios e Grupos Farmacêuticos, pelo que tradicionalmente não concentram uma parcela tão significativa do investimento público em I&D.

Figura 2. Evolução do financiamento da FCT em projectos de I&D em todos os domínios científicos (concursos gerais) no período 2000-2009



Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Embora as orientações políticas possam ser determinantes para a compreensão das prioridades seguidas em matéria de aplicação do investimento público em I&D, importa alertar para o papel de outros factores explicativos dessas desigualdades de investimento, e que em parte estão associados à própria desigualdade na dimensão das equipas de investigação<sup>3</sup>.

De facto, a proporção dos projectos de I&D aprovados pelas diferentes ciências tende a repercutir a diferenciação que se assiste na repartição do número de projectos candidatados (Figura 3), e que é resultante da própria desigualdade na dimensão das equipas de investigação afectas a cada uma dessas ciências. Em número de projectos aprovados as CSH são a terceira área científica mais apoiada, embora ocupem a quarta posição em volume de investimento o que indicia menores volumes médios de investimento por projecto. Na realidade as CSH são as que auferem de menor investimento por projecto financiado (em termos globais o financiamento médio dos projectos apoiados pela FCT na última década foi de aproximadamente 94 mil Euros, sendo que no caso das CSH esse investimento foi de cerca de 74 mil Euros por projecto)<sup>4</sup>, o que reflecte a tradicional conotação caricatural das CSH, em termos de material de apoio à investigação, às ditas 'ciências do lápis e papel'.

O menor financiamento médio por projecto nas CSH, e também nas Ciências Exactas<sup>5</sup>, justifica uma maior taxa de aprovação dos projectos candidatados nestas duas áreas científicas. Todavia essa discriminação positiva tende a beneficiar sobretudo as Ciências Exactas. Pois em termos globais a taxa de aprovação é de 28,7%, sendo que no caso das CSH é apenas ligeiramente superior (29,8%), enquanto que nas Ciências Exactas há uma nítida majoração com uma aprovação superior a 37% dos projectos submetidos. Esta desigualdade de tratamento entre as duas ciências com financiamentos médios por projecto mais baixos prejudica claramente as CSH, pois no caso das Ciências Naturais estas representam apenas 9,7% dos projectos submetidos e conseguem por via de uma maior taxa de aprovação representar 11% do investimento global, enquanto que as CSH traduzem 18,5% das candidaturas mas apenas 15% do investimento.

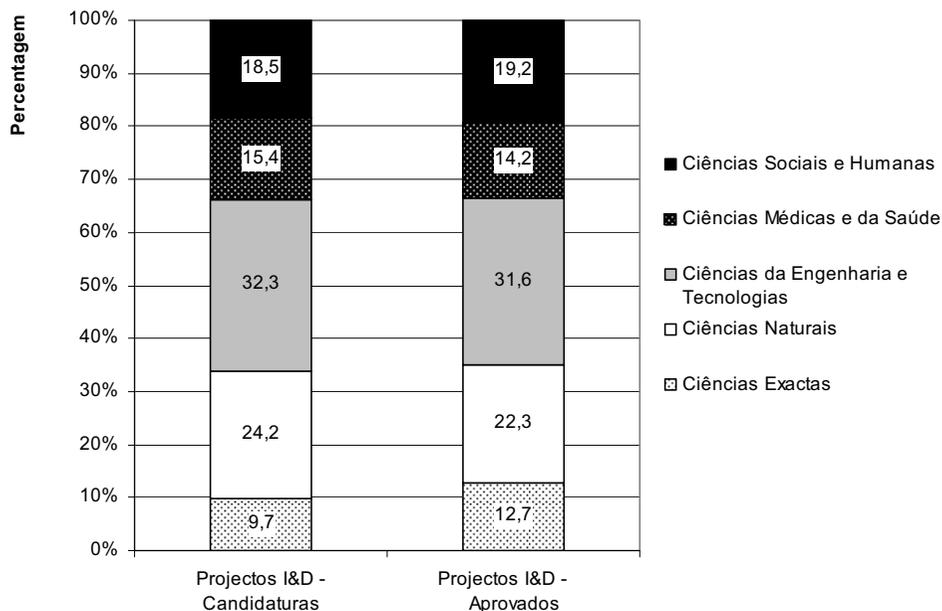
Contudo, onde se verifica uma maior desigualdade de tratamento entre ciências, com prejuízo no aprofundamento do conhecimento das CSH, não é tanto na diferença de proporção entre os projectos candidatados e o investimento atribuído, mas sobretudo na comparação dos rácios por áreas disciplinares (Tabela 1).

<sup>3</sup> Embora essa desigualdade na dimensão das equipas de investigação reflecta também opções políticas diversas sobretudo em matéria de reforço de recursos humanos.

<sup>4</sup> As Ciências Naturais e as Ciências Médicas e da Saúde são as que congregam projectos com um financiamento médio mais elevado, respectivamente cerca de 113 e 109 mil Euros por projecto.

<sup>5</sup> Nas quais o investimento médio é cerca de 80 mil Euros por projecto.

Figura 3. Repartição dos projectos candidatados e aprovados pela FCT em todos os domínios científicos (concursos gerais) no período 2000-2009



Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Como resultado da decisão de elevar a taxa de aprovação dos projectos submetidos pelas Ciências Exactas, estas conseguem afirmar-se como as que têm o mais elevado número médio de projectos aprovados por área disciplinar entre 2000 e 2009 (em média 298 projectos aprovados em cada uma das suas três áreas disciplinares: Matemática, Física e Química), e o segundo mais alto investimento médio por área disciplinar (cerca de 24 milhões de Euros por área disciplinar, apenas inferior ao investimento atribuído às Ciências Naturais onde cada uma das suas 6 áreas disciplinares recebeu em média 29,5 milhões de Euros).

Se em termos globais o financiamento médio atribuído pela FCT por área disciplinar foi de cerca de 16 milhões de Euros entre 2000 e 2009, no caso das CSH foi de menos de metade desse valor (em média cada uma das suas treze áreas disciplinares recebeu cerca de 7,8 milhões de Euros). Poder-se-ia supor que este menor investimento se deve simplesmente ao menor volume médio de financiamento que tende a caracterizar os projectos das CSH, porém as CSH são também penalizadas no total de projectos financiados, pois em termos de projectos aprovados a média geral é de 172 projectos aprovados por área disciplinar enquanto nas CSH esse rácio é apenas de 104.

Uma análise detalhada pelas diferentes 13 áreas disciplinares das CSH (Tabela 2) permite detectar realidades muito distintas. Por um lado, destaca-se um grupo de 5 disciplinas com um número total de projectos aprovados que está acima da média geral dos 172 projectos financiados por área disciplinar (a 'Economia e Gestão' e a 'História e Arqueologia') ou, estando abaixo dessa média geral, apresenta um valor muito superior à média das CSH -104 projectos financiados por área disciplinar- (a 'Sociologia e Demografia', a 'Psicologia' e as 'Ciências e Políticas da Educação'). Importa referir que estas 5 disciplinas são também aquelas que recolhem um investimento superior à média das CSH -7,8 milhões de Euros por disciplina-. Por outro lado, destaca-se um grupo de oito áreas disciplinares com um número bastante mais reduzido de projectos homologados durante a última década, sendo que a última posição desse *ranking* das CSH é ocupada pela Geografia com apenas 42 projectos de investigação financiados de 2000 a 2009.

Tabela 1. Repartição dos projectos homologados pela FCT (concursos gerais) e respectivo financiamento por área disciplinar, no período 2000-2009

Domínios Científicos	Áreas disciplinares		Financiament o médio por área disciplinar	Nº médio de Projectos por área disciplinar
			(Milhares de Euros)	
Ciências Exactas	3	Matemática; Física; Química	23743	298
Ciências Naturais	6	Ciências da Terra e do Espaço; Ambiente; Cências Biológicas; Ciências e Tecnologias do Mar; Ciências Veterinárias; Ciências Agronómicas e Florestais	29510	262
Ciências Médicas e da Saúde	12	Genética Médica e Genómica Funcional; Microbiologia e Infecção; Imunologia e Inflamação; Neurociências; Biomateriais e Engenharia Biomédica; Epidemiologia; Saúde Pública e Factores Ambientais; Farmacologia, Toxicologia e Farmacêutica; Oncobiologia; Biologia do Desenvolvimento: Órgãos e Sistemas; Metabolismo e Nutrição	16884	186
Ciências da Engenharia e Tecnologias	7	Engenharia Biológica e Biotecnologia; Engenharia Mecânica; Ciência e Engenharia dos Materiais; Engenharia Civil e de Minas; Engenharia Química; Engenharia Electrotécnica; Engenharia Informática	15558	143
Ciências Sociais e Humanas	13	Economia e Gestão; Ciências Políticas e Jurídicas; Sociologia e Demografia; Antropologia; Geografia; Ciências e Políticas da Educação; Psicologia; Ciências da Comunicação e Informação; Filosofia; Ciências da Linguagem e Est. Literários; História e Arqueologia; Estudos Artísticos; Arquitectura e Urbanismo	7792	104

Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Tabela 2. Ranking das áreas disciplinares das Ciências Sociais e Humanas segundo o total de Projectos Homologados e Financiamento concedido pela FCT, no período 2000-2009

Ranking	Área Disciplinar	Nº de Projectos Financiados	Ranking	Área Disciplinar	Total Financiamento (milhões de Euros)
1º	Economia e Gestão	207	1º	História e Arqueologia	15,20
2º	História e Arqueologia	199	2º	Economia e Gestão	11,89
3º	Sociologia e Demografia	142	3º	Psicologia	11,66
4º	Psicologia	142	4º	Ciências e Políticas da Educação	10,48
5º	Ciências e Políticas da Educação	140	5º	Sociologia e Demografia	10,23
6º	Ciências da Linguagem e Estudos Literários	78	6º	Estudos Artísticos	5,28
7º	Ciências da Comunicação e Informação	64	7º	Arquitectura e Urbanismo	5,27
8º	Filosofia	62	8º	Ciências da Linguagem e Estudos Literários	4,96
9º	Ciências Políticas e Jurídicas	54	9º	<b>Geografia</b>	<b>4,11</b>
10º	Antropologia	54	10º	Ciências da Comunicação e Informação	3,83
11º	Estudos Artísticos	54	11º	Ciências Políticas e Jurídicas	3,42
12º	Arquitectura e Urbanismo	48	12º	Antropologia	3,39
13º	<b>Geografia</b>	<b>42</b>	13º	Filosofia	2,29
	<b>TOTAL</b>	<b>1286</b>		<b>TOTAL</b>	<b>91,99</b>

Notas: Os projectos associados ao domínio 'Herança Cultural' foram integrados na área disciplinar da História, pois foi essa a opção da FCT a partir do concurso de 2006. Também os projectos da 'História da Ciência e da Técnica' foram integrados na área disciplinar da História, uma opção da FCT a partir do concurso de 2008. O sombreado destaca as áreas disciplinares com um número de projectos aprovados e financiamento atribuído superior à média das CSH (104 projectos aprovados e 7,2 milhões de Euros em média por área disciplinar das CSH).

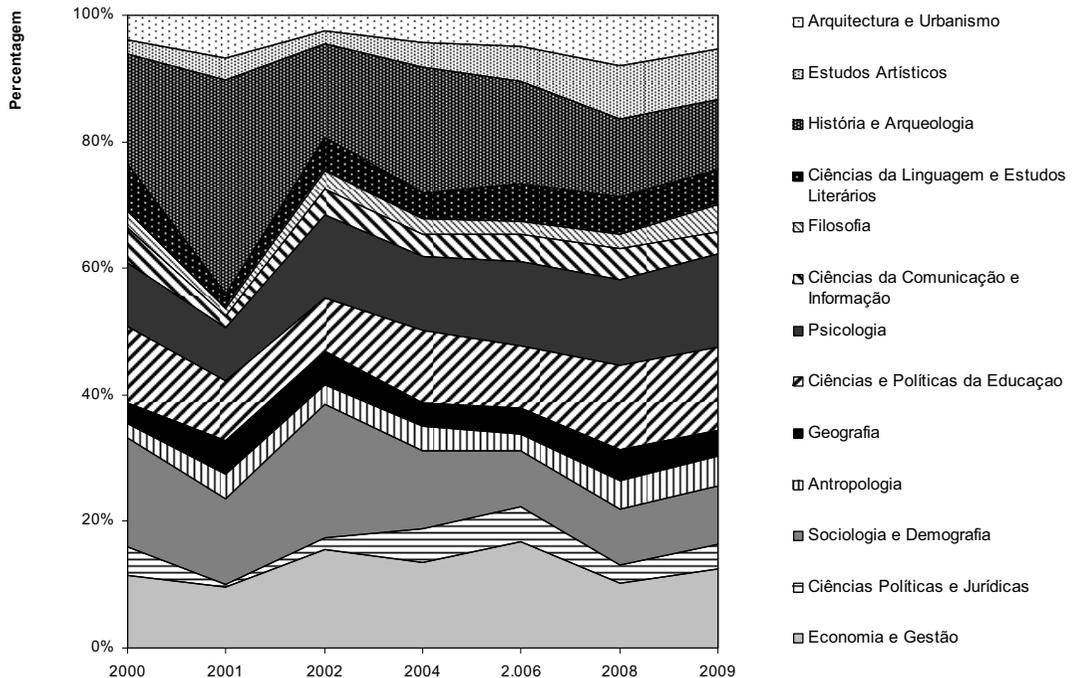
Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Refira-se que embora a 'Economia e Gestão' lidere o *ranking* das CSH em número de projectos financiados (207 projectos financiados entre 2000 e 2009), é a 'História e Arqueologia' que lidera o investimento atribuído (15,2 milhões de Euros nesta década).

Todavia, uma leitura evolutiva da proporção do investimento associado a cada uma destas disciplinas, no conjunto global das CSH, permite detectar algumas variações bastante significativas ao longo desta década (Figura 4). Nomeadamente a Psicologia que no período em análise conseguiu reforçar substancialmente o financiamento da sua investigação, tendo inclusivamente sido nos últimos dois concursos (o de 2008 e 2009) a área disciplinar das CSH a que foi atribuído maior financiamento. As Ciências e Políticas da Educação conseguiram também aumentar a sua proporção relativa no investimento atribuído às CSH, tendo sido nos últimos dois concursos a segunda disciplina mais financiada. Outra área disciplinar das CSH que conquistou um protagonismo acrescido na atribuição do investimento público em investigação foi a dos Estudos Artísticos, passando de menos de 2,5% no início da década para cerca de 8% de todo o investimento concedido às CSH nos últimos concursos.

A importância acrescida destas disciplinas ficou a dever-se a uma proporção gradualmente menos relevante do financiamento atribuído sobretudo à 'Sociologia e Demografia', mas também à 'História e Arqueologia', sendo que no início da década representavam, cada qual, mais de 17% do investimento total atribuído às CSH, enquanto que nos últimos concursos a 'Sociologia e Demografia' representava apenas cerca de 9% e a 'História e Arqueologia' cerca de 11%<sup>6</sup>. Por sua vez verifica-se que a 'Economia e Gestão', embora sendo também uma das disciplinas mais financiadas no início da década, não participou neste transvaze de investimento a favor de áreas disciplinares à data menos relevantes.

Figura 4. Evolução da proporção do financiamento atribuído às diferentes áreas disciplinares das Ciências Sociais e Humanas pela FCT (concursos gerais), no período 2000-2009



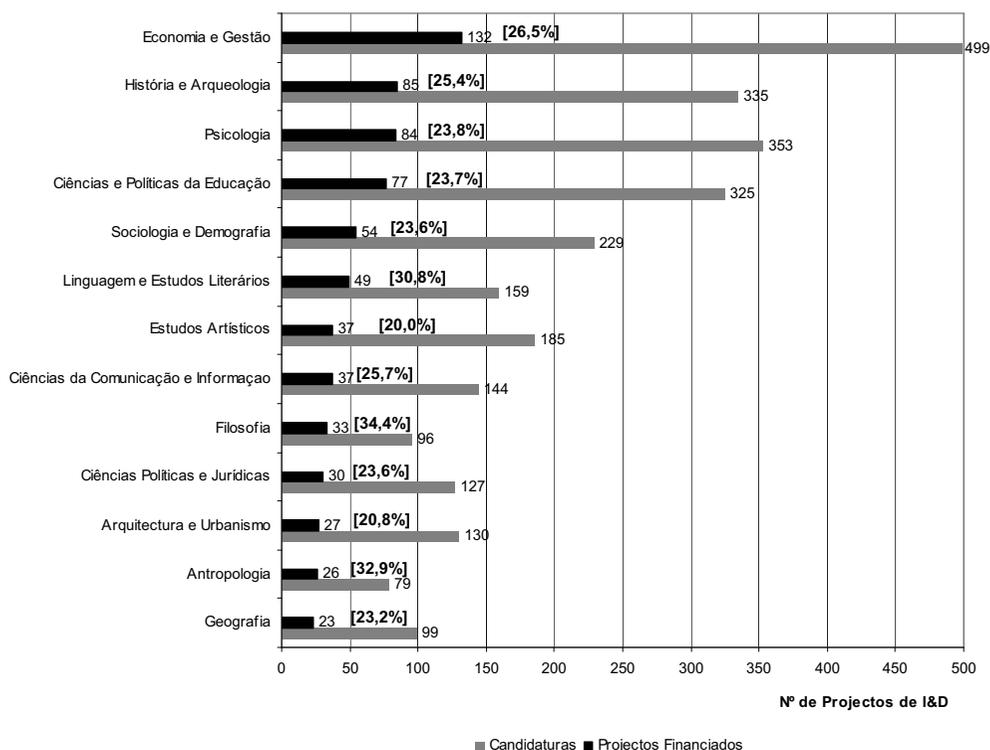
Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

<sup>6</sup> O elevado volume de investimento concedido à História no ano de 2001 ficou a dever-se a dois projectos de investigação financiados ao Observatório da Ciência e do Ensino Superior, instituição a que foi atribuído um financiamento extraordinário de mais de 410 mil Euros a um desses projectos (Programa para o Reforço e Alargamento do Sistema de Informação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2001) e de mais de 1,3 milhões de Euros a um outro projecto com a mesma designação mas com outro horizonte temporal (Programa para o Reforço e Alargamento do Sistema de Informação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2002-2004). Valores de financiamento anormais na medida em que nesse concurso de 2001 o valor médio de financiamento para o conjunto dos restantes projectos homologados das CSH foi de cerca de 53 mil Euros por projecto!

A Geografia tem revelado uma reduzida variação na proporção do investimento captado, variando ao longo deste período entre cerca de 3,5% e 5% do investimento global atribuído às CSH. Esta estabilidade assiste-se também no número de projectos aprovados, pois analisando apenas os resultados dos últimos três concursos a Geografia persiste na última posição em termos de projectos aprovados no conjunto das treze áreas disciplinares das CSH (Figura 5).

A análise da taxa de aprovação dos projectos submetidos permite constatar que o maior protagonismo de algumas disciplinas no número de projectos homologados e no investimento captado se deve sobretudo ao maior empenho e dinamismo das suas equipas de investigação na submissão de candidaturas, em muitos casos resultante de investimentos diferenciados no capital humano associado às diferentes áreas disciplinares, e não a nenhum significativo favorecimento de alguns domínios das CSH aquando dos concursos.

Figura 5. Proporção de Projectos I&D financiados pela FCT no total de projectos candidatados (concursos gerais), no período 2006-2009



Nota: A percentagem indicada junto de cada área disciplinar refere-se à proporção dos projectos aprovados no total de candidaturas.

Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Em termos médios a taxa de aprovação dos projectos candidatados é de 25,1% para o conjunto das CSH. Numa primeira análise a Filosofia e a Antropologia poderiam parecer áreas disciplinares ligeiramente favorecidas, com taxas de aprovação superiores aos 30%, contudo percebe-se que essa taxa de aprovação mais elevada procura compensar financiamentos médios por projecto mais reduzidos, aliás apesar desse favorecimento na aprovação são estas duas disciplinas as que receberam um menor investimento na última década. Por sua vez, os 'Estudos Artísticos' e a 'Arquitectura e Urbanismo' parecem ser áreas disciplinares ligeiramente penalizadas, com taxas de aprovação a rondar os 20% das candidaturas, contudo também aqui

se assiste a uma manipulação da taxa de aprovação como forma de compensar o facto de se tratarem das duas áreas disciplinas das CSH com um financiamento médio por projecto mais elevado, o que justifica que apesar dessa menor taxa de aprovação ocupem a 6ª e 7ª posição no ranking do investimento atribuído na última década às CSH.

### 3. A Investigação Geográfica Financiada em Portugal pela FCT

Entre 2000 e 2009 foram financiados 42 projectos no domínio científico da Geografia, aos quais foi atribuído um investimento total de 4,1 milhões de Euros. Uma análise da repartição espacial das instituições proponentes que lideraram estes projectos (Figura 6) permite constar uma sobre representação de Lisboa no conjunto global dos projectos financiados pela FCT. Às instituições de investigação sediadas na capital do país foi concedido mais de 2/3 (68,3%) do total do investimento público que na última década apoiou a investigação geográfica em Portugal, o que correspondeu a 64,3% do total de projectos aprovados no domínio da Geografia. Esta assimetria espacial não traduz a real repartição geográfica das instituições universitárias com projectos de ensino e investigação em Geografia, nem a repartição dos recursos humanos associados à investigação académica em Geografia.

É certo que em Lisboa se concentram três estabelecimentos de ensino superior com a oferta de licenciaturas em Geografia, contudo existem quatro Universidades dispersas por outras localidades do país que oferecem igualmente projectos de ensino e investigação nesta área disciplinar. Por outro lado, sabe-se que em Lisboa se localiza a universidade portuguesa com uma maior oferta de vagas para a obtenção do grau de licenciado em Geografia (Univ. de Lisboa), contudo o conjunto das Universidades sediadas fora de Lisboa representa 48,2% do total nacional das vagas associadas a licenciaturas em Geografia<sup>7</sup>, e a que corresponde 49,1% dos 110 doutorados que em Portugal estão afectos à leccionação do ensino superior da Geografia<sup>8</sup>.

Uma análise mais detalhada (Tabela 3) permite constatar que o domínio de Lisboa na investigação geográfica se deve quase exclusivamente à relevância do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, que individualmente atraiu mais de metade de todo o investimento público português no domínio da Geografia na última década (51,8% do investimento e 45,2% dos projectos financiados). Este protagonismo da Universidade de Lisboa na investigação geográfica em Portugal passa necessariamente por ter sido a origem do ensino universitário português de Geografia em 1904 (no Curso Superior de Letras e tendo como primeiro professor Silva Teles), e mais tarde ter acolhido também a institucionalização do primeiro centro de investigação universitária em Geografia (o Centro de Estudos Geográficos fundado por Orlando Ribeiro em 1943)<sup>9</sup>.

Desta análise às instituições proponentes da investigação geográfica em Portugal importa ainda referir que o meio académico domina a quase totalidade da investigação feita em Portugal no domínio da Geografia (nesta década foi apenas financiado 1 projecto de investigação liderado por uma instituição extra-universitária: o Instituto Geográfico Português)<sup>10</sup>.

Esta forte concentração da investigação geográfica no mundo académico é, por sua vez, acompanhada por uma considerável abertura da liderança destes projectos de investigação a Departamentos Universitários de outras áreas científicas que não a Geografia (23,8% dos projectos financiados), do mesmo modo que existem também Geógrafos a coordenar projectos submetidos a outras áreas disciplinares, o que traduz o cariz transversal do objecto de estudo geográfico que tende a superar distinções dicotómicas, como natureza/cultura, que tradicionalmente condicionaram a organização das ciências.

<sup>7</sup> Segundo dados da Direcção-Geral do Ensino superior no ano lectivo 2008/2009 as Universidades sediadas na cidade de Lisboa disponibilizaram 230 vagas para licenciaturas em Geografia (51,8% do total nacional: 130 vagas na Univ. de Lisboa; 70 vagas na Univ. Nova de Lisboa e 30 vagas na Univ. Lusófona de Humanidades e Tecnologia). No restante país quatro Universidades preencheram 214 vagas em licenciaturas em Geografia (48,2% do total nacional: 80 vagas na Univ. do Porto; 74 vagas na Univ. de Coimbra; 40 vagas na Univ. do Minho e 20 vagas na Univ. de Évora).

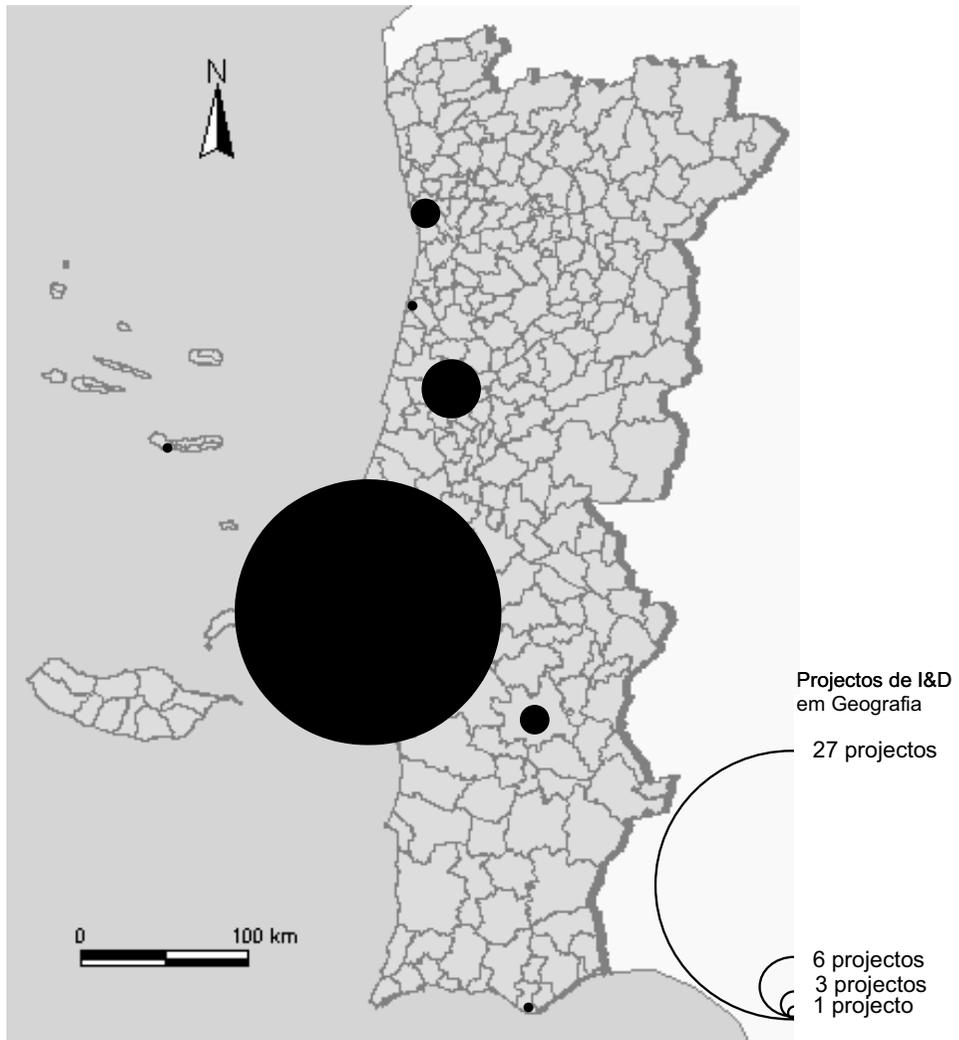
<sup>8</sup> Na Universidade de Lisboa é onde se encontra o corpo docente de maior dimensão (32 doutorados o que equivale a 29,1% do total nacional), segue-se a Universidade do Porto com 22 doutorados, a Universidade Nova de Lisboa com 20, a Universidade de Coimbra com 16, a Universidade do Minho com 10; a Universidade de Évora com 6 e a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias com 4, segundo dados obtidos na consulta dos respectivos *websites* de Universidades com corpo docente afecto à leccionação do ensino superior da Geografia.

<sup>9</sup> Na Universidade de Coimbra o ensino universitário de Geografia surge em 1911 tendo como primeiro professor Anselmo Ferraz de Carvalho, por sua vez o Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Coimbra foi fundado em 1949 por Amorim Girão (Claudino, 2005).

<sup>10</sup> Para além das Universidades as instituições proponentes dos projectos financiados pela FCT podem ser também Laboratório Associados, Laboratórios de Estado, instituições públicas e privadas sem fins lucrativos com actividades de investigação científica e até, em alguns casos, empresas particulares.

Deste modo, considerando apenas o universo da investigação geográfica liderada por Centros de Investigação em que a Geografia é o objecto central de reflexão, verifica-se que é ainda maior a hegemonia do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, do que aquela atrás referida, na medida em que agrega 61% dos projectos financiados deste universo, a que corresponde 67% do investimento.

Figura 6. Repartição espacial da instituição proponente dos Projectos I&D financiados na área científica da Geografia pela FCT (concursos gerais), no período 2000-2009



Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

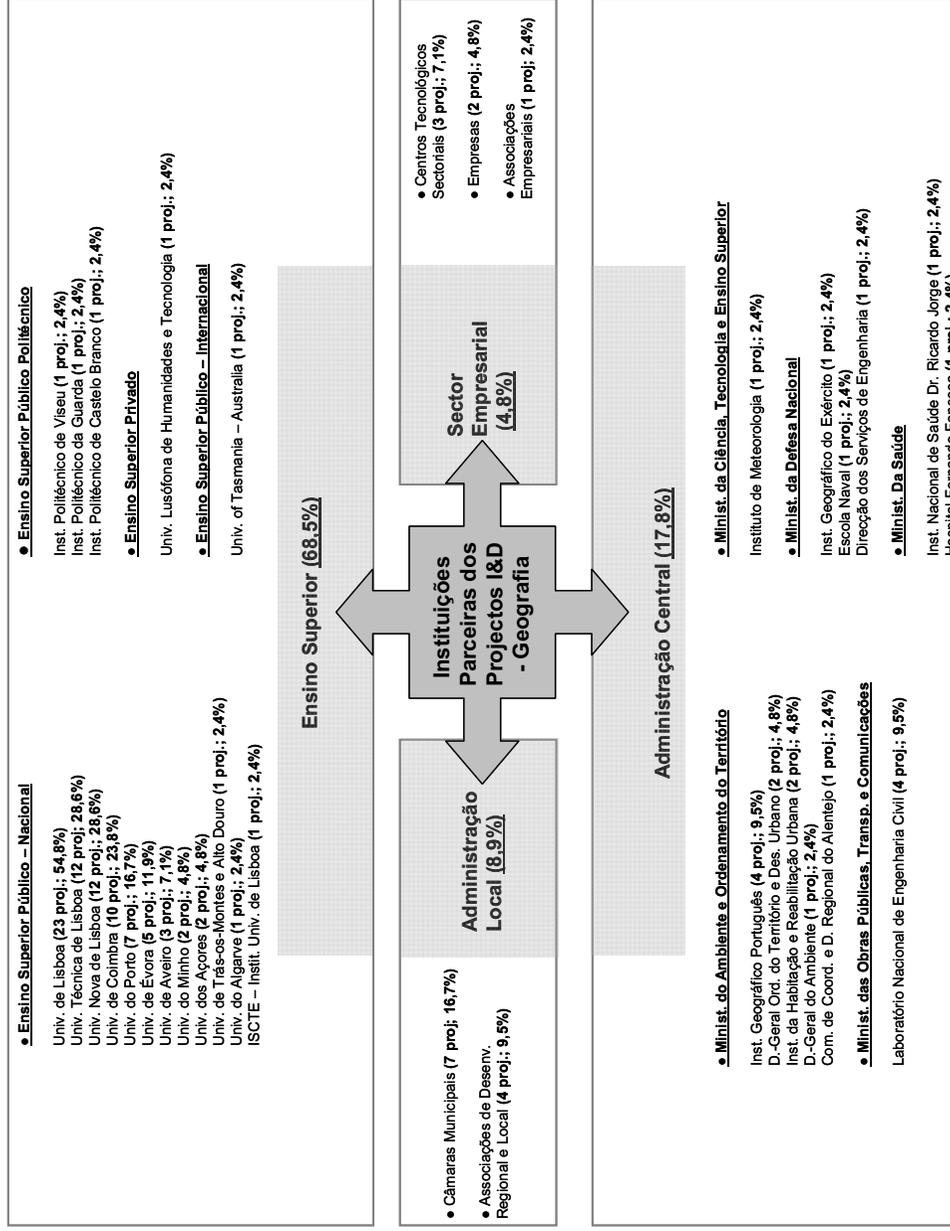
Tabela 3. Projectos de I&D financiados na área científica da Geografia pela FCT (concursos gerais), no período 2000-2009, por Instituição Proponente e Centro de Investigação

Cidade	Instituição Proponente	Centro de Investigação do Investigador Responsável pelo Projecto	Nº de Projectos de I&D
Lisboa	Universidade de Lisboa	Centro de Estudos Geográficos (19)	19
	Universidade Técnica de Lisboa	Instituto Superior Técnico (2)	3
		CEURBAN – Centro de Estudos Urbanos (1)	
	Universidade Nova de Lisboa	eGeo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional – FCSH (1)	2
		Centro de Estatística e Gestão da Informação - ISEGI (1)	
	Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia	Unidade de Estudo e Investigação em Ciências Sociais Aplicadas (2)	2
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	Instituto Geográfico Português (1)	1	
Coimbra	Universidade de Coimbra	CEG - Centro de Estudos Geográficos (3)	6
		IMAR – Instituto do Mar (2)	
		Centro de Geofísica (1)	
Porto	Universidade do Porto	FLUP – Faculdade de Letras da Universidade do Porto (2)	3
		CEGOT - Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território (1)	
Évora	Universidade de Évora	ICAAM - Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrâneas (3)	3
Ponta Delgada	Universidade dos Açores	DB – Departamento de Biologia (1)	1
Aveiro	Universidade de Aveiro	Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (1)	1
Faro	Universidade do Algarve	Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações (1)	1

Nota: o sombreado assinala os Centros de Investigação integrados em Universidades com projectos de ensino superior no domínio da Geografia.

Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Figura 7. Rede de Instituições Parceiras nos Projectos de I&D financiados pela FCT na área científica da Geografia, no período 2000-2009



Uma análise à rede das entidades parceiras da investigação geográfica desenvolvida em Portugal (Figura 7) demonstra um enfoque quase exclusivo de instituições públicas, na medida em que os parceiros do sector privado representam menos de 5% do total geral de parceiros envolvidos nestes projectos de investigação. De facto, a interacção com a comunidade envolvente tem sido feita sobretudo com institutos e outros serviços públicos na dependência directa da Administração Central (representando 17,8% do total dos parceiros destes projectos) e, a um menor grau, com a Administração Local, sobretudo municípios e associações de municípios (representando 8,9% dos actores envolvidos nas redes institucionais que suportam o desenvolvimento destas investigações). Existe assim uma considerável margem de progressão na abertura da investigação geográfica académica à sociedade civil, sobretudo no sentido de um maior envolvimento de entidades do sector privado bem como de organizações não governamentais.

Tabela 4. Perfil-tipo dos 42 projectos financiados pela FCT (concursos gerais) na área científica da Geografia, no período 2000-2009

	<b>Média</b>	<b>Moda</b>	<b>Mediana</b>	<b>Valor Mínimo</b>	<b>Valor Máximo</b>
<b>Instituições parceiras</b> (incluindo a instituição proponente)	3 instituições por projecto	3 instituições  (12 projectos com 3 instituições parceiras)	3 instituições	1 instituição	7 instituições
<b>Investigadores envolvidos</b>	10 investigadores por projecto	8/11 investigadores  (5 projectos com 8 investigadores e 5 projectos com 11 investigadores)	10 investigadores	3 investigadores	24 investigadores
<b>Investimento (Euros)</b>	97926 Euros por projecto	Classe dos 60000 a 69999 Euros  (7 projectos nesta classe, em classes de 10 mil euros)	95081 Euros	30000 Euros	199678 Euros

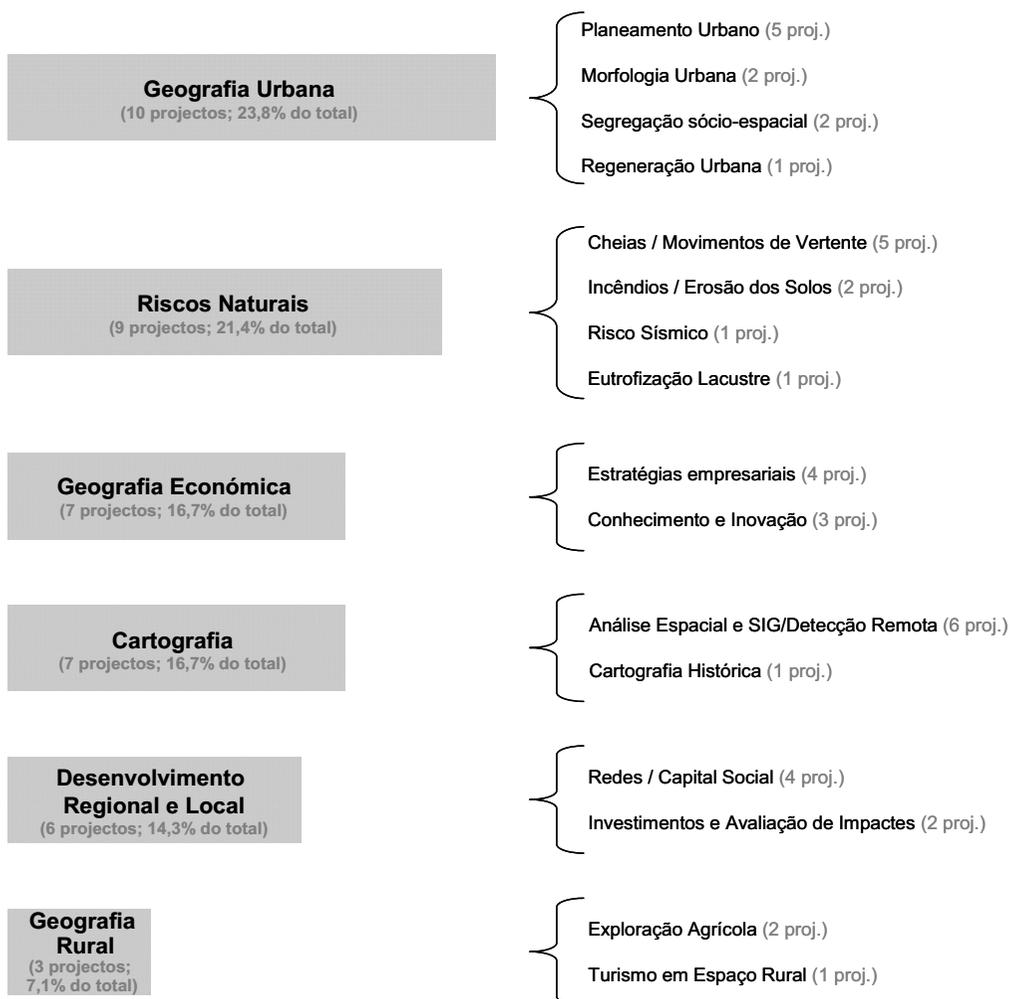
Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Por fim e procurando traçar o perfil-tipo dos projectos financiados em Geografia ao longo da última década (Tabela 4) refira-se que, em média, são projectos envolvendo três entidades parceiras, 10 investigadores por projecto e um investimento de cerca de 98 mil Euros. Quanto às temáticas abordadas verifica-se que cerca de 2/3 do total de projectos financiados e do total de investimento atribuído diz respeito a investigações preferencialmente no domínio da Geografia Humana. Para além desta visão geral, uma análise mais aprofundada dos objectos de estudo destes 42 projectos de investigação<sup>11</sup>, permitiu identificar seis principais domínios de reflexão na investigação geográfica recente financiada pela FCT (Figura 8).

A Geografia Urbana é o domínio de estudo mais relevante com quase ¼ dos projectos financiados, envolvendo investigações preferencialmente em torno de novas metodologias de planeamento urbano sustentável; morfologia, sociabilidades e representações do espaço público; integração de minorias em espaços metropolitanos; ou ainda em torno de processos e estratégias de regeneração urbana.

<sup>11</sup> Feita a partir de um exame cuidadoso dos resumos e das palavras-chave identificadoras de cada um destes 42 projectos de investigação.

Figura 8. Domínios temáticos dos 42 projectos financiados pela FCT (concursos gerais) na área científica da Geografia, no período 2000-2009



Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Distingue-se um segundo domínio temático, com cerca de 1/5 dos projectos financiados, em torno das problemáticas associadas aos Riscos Naturais. Mais especificamente em torno de desastres naturais de origem hidro-geomorfológica; em torno das repercussões dos incêndios florestais em termos sociais bem como no uso e composição do solo; assim como em torno dos riscos sísmicos ou da perda de qualidade das massas de água e da perturbação dos seus ecossistemas.

A Geografia Económica tem sido outra temática privilegiada na concessão do investimento público de apoio à investigação geográfica. Os sete projectos financiados agregam-se, grosso modo, em torno de dois grandes domínios de reflexão: estratégias empresariais

(desinvestimento, deslocalização, investimento directo estrangeiro, *clusters* transfronteiriços); bem como em torno de dinâmicas de conhecimento, inovação e competitividade.

A Cartografia representa um outro domínio temático, com seis projectos financiados no âmbito da aplicação dos SIG na análise espacial e ambiental e na teledeteção, e um projecto numa vertente mais associada à cartografia histórica.

Em torno do Desenvolvimento Regional e Local desenvolveram-se seis projectos, sobretudo em torno da espessura institucional e do capital social, bem como no domínio da avaliação de impactes de infra-estruturas de desenvolvimento.

Por fim, destacam-se ainda três projectos de investigações no domínio da Geografia Rural, mais especificamente na gestão da paisagem agrícola e no âmbito do turismo rural.

#### **4. Conclusão: a Investigação no Departamento de Geografia da Universidade do Minho**

Se na abordagem efectuada anteriormente às CSH se concluiu que a desigual relevância das áreas disciplinares em número de projectos financiados se fica essencialmente a dever à falta de dinamismo de algumas disciplinas na submissão de candidaturas, na medida em que a taxa de aprovação dos projectos candidatados apresenta poucas variações entre as diferentes disciplinas, esse não é contudo o único factor explicativo da sobre representação da Universidade de Lisboa na liderança de projectos financiados pela FCT no domínio da Geografia (Tabela 5). É certo que esse maior dinamismo existe pois embora essa escola agregue cerca de 30% dos docentes doutorados do país que leccionam em projectos de ensino superior da Geografia, esses investigadores foram responsáveis por cerca de 37% dos projectos submetidos nos últimos três concursos. Todavia para além de um maior envolvimento dessa equipa de investigação na preparação de candidaturas são também certamente relevantes as questões de mérito, nomeadamente da qualidade científica das propostas elaboradas, pois apenas assim se compreende que a Universidade de Lisboa (com cerca de 30% dos doutorados em Geografia do país) lidere 66,6% dos projectos financiados em Portugal no domínio da Geografia e que têm como instituições proponentes universidades com projectos de ensino/investigação nesta área disciplinar.

Importa contudo referir que nos últimos 3 concursos<sup>12</sup> a Universidade de Lisboa não foi no entanto aquela que revelou maior dinamismo na submissão de candidaturas, esse estatuto foi assumido pela Universidade de Coimbra que submeteu 12 candidaturas mas que se revelasse uma taxa de submissão de projectos igual à Universidade de Lisboa (submissão de projectos por doutorado) bastar-lhe-ia ter submetido 11 projectos a concurso. A Universidade do Minho e sobretudo a Universidade do Porto são as que revelaram um menor dinamismo na submissão de projectos tendo em consideração a dimensão do corpo de docentes/investigadores. No entanto apesar desse menor dinamismo a Universidade do Porto (que no período em análise ocupa a segunda posição em recursos humanos mas a quarta posição na submissão de projectos de investigação) conseguiu a aprovação e financiamento para 3 dos 8 projectos que submeteu, enquanto que a Universidade de Coimbra foi preterida na atribuição de financiamentos, não tendo sido financiado qualquer dos projectos apresentados, embora tenha revelado a mais alta taxa de submissão entre as universidades portuguesas.

<sup>12</sup> A FCT apenas disponibiliza no seu *website* informação da totalidade dos projectos candidatados para os concursos de 2006, 2008 e 2009.

Tabela 5. Projectos submetidos e financiados pela FCT no domínio da Geografia no período 2006-2009

Universidades com projectos de ensino/investigação em Geografia	Doutorados afectos à leccionação da Geografia (nº e % do total)	Projectos submetidos (nº e % do total)	Projectos submetidos se todas as Univ. revelassem a taxa de submissão da Univ. de Lisboa (submissões por doutorado)	Projectos financiados (nº e % do total)	Projectos financiados se todas as Univ. revelassem a taxa de aprovação de projectos da Univ. de Lisboa
Univ. de Lisboa	32 (29,1%)	22 (36,7%)	22	12 (66,6%)	12
Univ. do Porto	22 (20,0%)	8 (13,3%)	15	3 (16,6%)	4
Univ. Nova de Lisboa	20 (18,2%)	12 (20,0%)	14	1 (5,6%)	7
Univ. de Coimbra	16 (14,5%)	12 (20,0%)	11	0 (0%)	7
Univ. do Minho	10 (9,1%)	3 (5,0%)	7	0 (0%)	2
Univ. de Évora	6 (5,5%)	2 (3,3%)	4	1 (5,6%)	1
Univ. Lusófona de Humanidades e Tecnologia	4 (3,6%)	1 (1,7%)	3	1 (5,6%)	1

Nota: Nesta tabela não são considerados 39 projectos submetidos à Geografia (dos quais 5 aprovados) nos últimos três concursos por outras instituições proponentes não relacionadas com o ensino superior da Geografia.

Fonte: dados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)

Para além da Universidade de Coimbra apenas a Universidade do Minho não obteve também qualquer financiamento por parte da FCT para apoio à investigação dos três projectos que submeteu. É certo que se revelasse uma taxa de submissão igual à da Universidade de Lisboa deveria ter submetido sete e não apenas três projectos. Contudo como se verifica pelo ocorrido com a Universidade de Coimbra, um maior dinamismo na submissão de projectos não tem uma repercussão directa no financiamento atribuído. De facto se a Universidade de Coimbra beneficiasse da mesma taxa de sucesso da Universidade de Lisboa na aprovação de candidaturas submetidas teriam lhe sido financiados entre 6 a 7 projectos (o rácio preciso é 6,5). Com os mesmos pressupostos a Universidade do Minho teria obtido financiamento para 1 ou 2 projectos (o rácio preciso é 1,6).

Contudo refira-se que embora a Universidade do Minho não lidere nenhum projecto financiado pela FCT no domínio da Geografia, os seus membros integraram ou integram as equipas de investigação de 5 dos 42 projectos financiados na última década no domínio da Geografia. Ou seja, esta escola que representa cerca de 9% do corpo docente/investigador afecto ao ensino superior da Geografia está envolvida em cerca de 12% dos projectos financiados pela FCT. Deste modo, nos próximos anos o desafio que se coloca a este grupo será sobretudo o de desenvolver as condições necessárias à liderança de projectos de investigação homologados pela FCT.

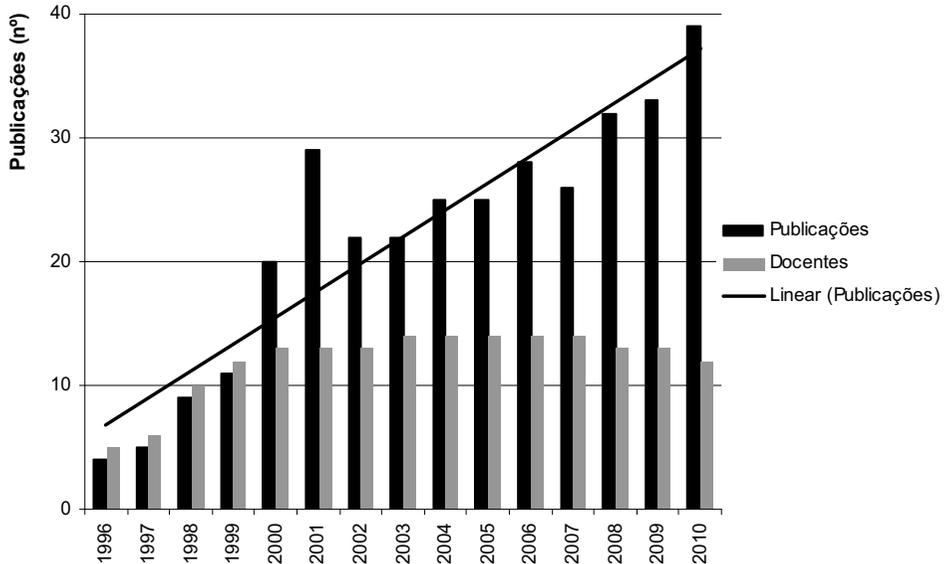
Para finalizar e com o intuito de apresentar algumas indicações sobre os rumos recentes da investigação geográfica desenvolvida na Universidade do Minho procede-se, de seguida, a uma breve análise da totalidade da produção científica deste Departamento, a partir de uma análise exclusivamente bibliométrica, desde o ano da fundação da licenciatura em Geografia e Planeamento nesta Universidade (1996) até ao ano de 2010, inclusive<sup>13</sup>.

A produção científica deste corpo docente/investigador tem crescido gradualmente (Figura 9) apesar da redução recente dos seus membros (após um máximo de 14 elementos entre os anos de 2003 e 2007 dispõe actualmente de apenas 12 docentes/investigadores, dos quais dez doutorados). Esta tendência compreende-se por esta redução ter coincidido com o momento

<sup>13</sup> Embora a fundação da licenciatura em Geografia e Planeamento da Universidade do Minho tenha ocorrido em 1996, a institucionalização da Geografia nesta universidade ocorre apenas em 2000 com a criação da Secção de Geografia, a qual evolui em 2003 para Departamento de Geografia.

em que seis dos seus elementos concluíram os seus doutoramentos, conquistando assim uma maior disponibilidade de envolvimento noutros desafios de investigação.

Figura 9. Evolução anual da produção científica do corpo docente/investigador do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, 1996-2010

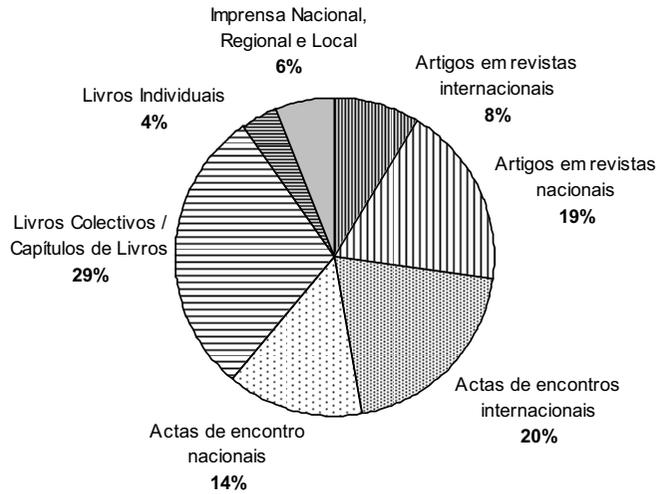


Fonte: relatórios anuais de actividades do Departamento de Geografia da Universidade do Minho

No período considerado estes elementos publicaram um total de 330 títulos, com uma dispersão dessa produção por diferentes tipos de publicações (Figura 10), embora se detecte uma ligeira sobre representatividade na edição de livros colectivos e individuais (1/3 das publicações) e em actas de conferências nacionais e internacionais (1/3 das publicações). Com cerca de 30 artigos publicados em revistas internacionais com arbitragem científica, este tipo de publicação de maior exigência representa 8,5% do total da produção científica deste Departamento.

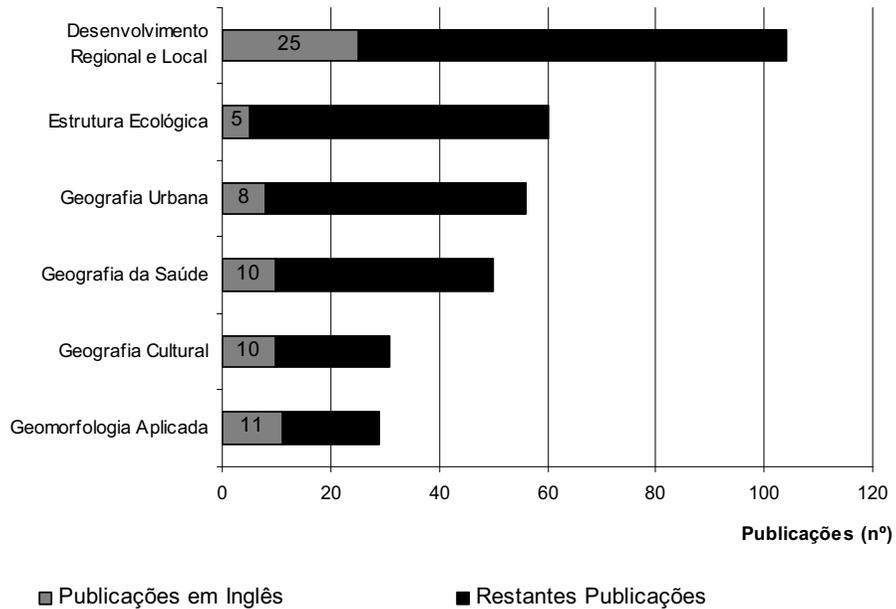
Uma análise efectuada às temáticas de investigação exploradas nestas publicações permite agregar esta produção científica em torno de seis grandes domínios de reflexão (Figura 11), embora se reconheça que esta categorização não seja obviamente imune a posições críticas. Numa abordagem meramente quantitativa destaca-se num primeiro nível as publicações em torno de temáticas variadas associadas ao Desenvolvimento Regional e Local e que no conjunto representam quase 1/3 da produção científica total deste Departamento. Num segundo nível detecta-se três domínios de estudo (a Estrutura Ecológica, a Geografia Urbana e a Geografia da Saúde), com um total de publicações que varia entre os 50 títulos na Geografia da Saúde e os 60 na Estrutura Ecológica. Por fim, num terceiro nível individualizam-se dois outros domínios de reflexão que têm também merecido a atenção deste grupo de investigadores, a Geografia Cultural e a Geomorfologia Aplicada, cada qual com um total de cerca de 30 títulos publicados.

Figura 10. Produção científica do Departamento de Geografia da Universidade do Minho de 1996 a 2010, por tipo



Fonte: relatórios anuais de actividades do Departamento de Geografia da Universidade do Minho

Figura 11. Produção científica do Departamento de Geografia da Universidade do Minho entre 1996 e 2010 por domínios temáticos e grau de internacionalização



Fonte: relatórios anuais de actividades do Departamento de Geografia da Universidade do Minho

Analisando o grau de internacionalização destas publicações a partir simplesmente do títulos publicados em inglês (a principal língua que comanda o debate científico internacional) verifica-se que a publicação neste idioma já ultrapassa 1/5 da produção científica total deste Departamento, demonstrando o esforço dos seus membros em participar no debate científico internacional que se desenvolve em torno das suas temáticas de investigação.

Uma outra conclusão mais curiosa advém da constatação que o *ranking* das publicações por estes seis domínios temáticos é invertido quando se analisa apenas o total de publicações em inglês, com excepção da primeira posição que permanece do Desenvolvimento Regional e Local. Observe-se que a segunda posição no *ranking* das publicações em inglês é ocupada pelo domínio temático menos expressivo em termos do total de publicações, a Geomorfologia Aplicada.

Por fim, uma análise mais pormenorizada identifica temáticas de investigação privilegiadas no âmbito destes seis domínios de estudo (Figura 12).

O Desenvolvimento Regional e Local é o domínio de reflexão mais transversal a este grupo de investigadores (10 dos seus 12 membros já publicaram trabalhos neste âmbito). De entre as suas publicações destacam-se as reflexões associadas à telemática e desenvolvimento local, com o desenvolvimento de trabalhos que procuram aprofundar o debate em torno da fractura digital, da geografia do ciberespaço e do uso e apropriação das TIC sobretudo como factores de desenvolvimento regional e local. Uma outra importante linha de investigação relaciona-se com problemáticas associadas à cooperação transfronteiriça, sobretudo com investigações associadas às relações inter-regionais no âmbito da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal. Um outro tópico de reflexão relaciona-se com a temática das identidades regionais abordada através de estudos mais monográficos que procuram avaliar a coerência de demarcações regionais. A relação entre turismo e património tem também merecido uma especial atenção, sobretudo em questões mais relacionadas com o turismo cultural urbano, em parte relacionadas com a classificação da cidade de Guimarães como património cultural da humanidade. No âmbito do Desenvolvimento Regional e Local importa ainda referenciar algumas publicações no domínio da cidadania e desenvolvimento, relacionadas sobretudo com a educação ambiental e com formas de participação cívica para o desenvolvimento.

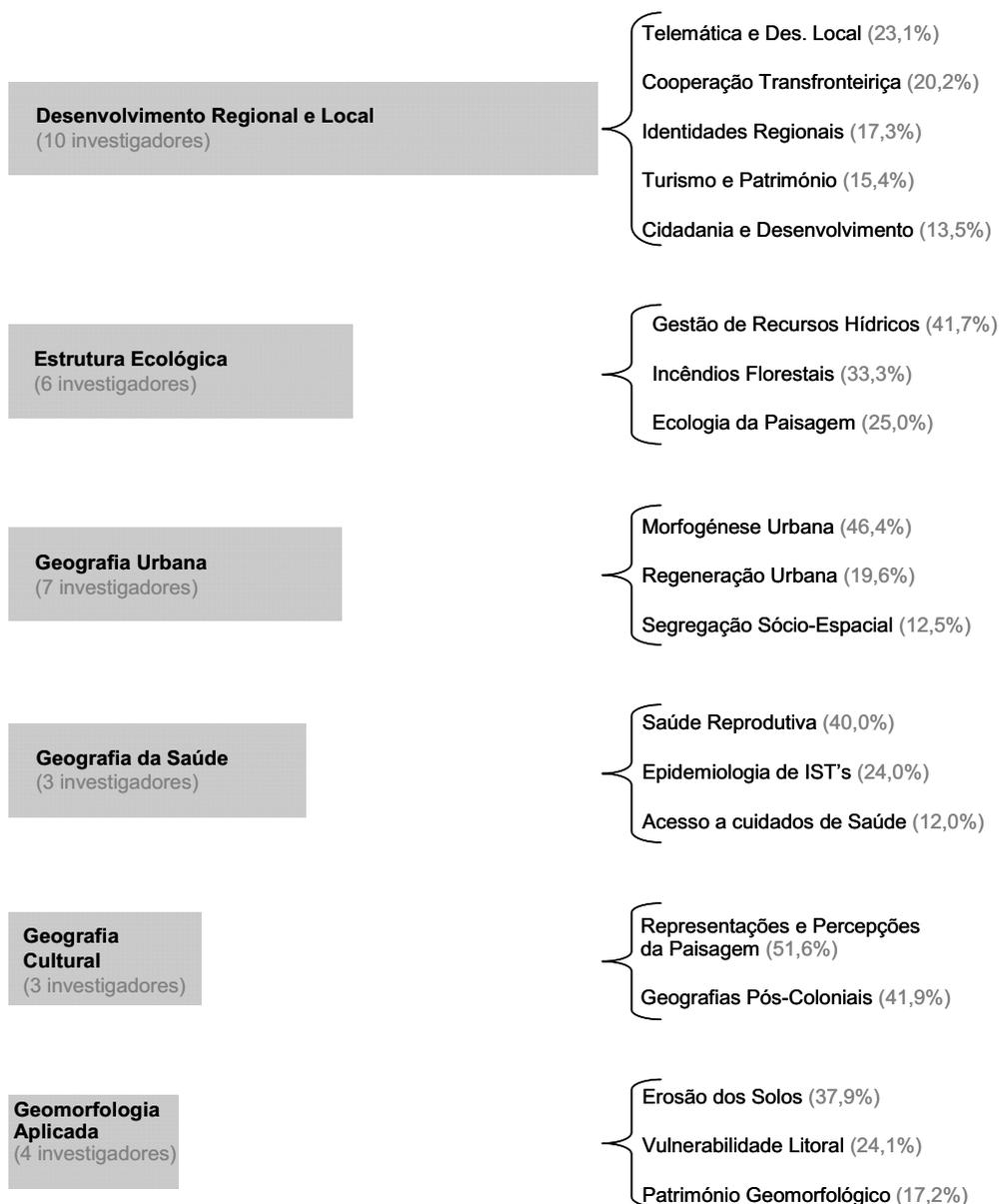
No domínio da Estrutura Ecológica destacam-se os estudos associados ao aproveitamento, gestão e planeamento dos recursos hídricos; assim como as investigações mais relacionadas com a gestão dos recursos florestais e mais especificamente em torno do risco de incêndio florestal; ou ainda as reflexões em torno da estrutura ecológica urbana e da ecologia da paisagem.

A Geografia Urbana constitui o terceiro principal domínio de reflexão na produção científica deste Departamento, com publicações sobretudo no âmbito da Geografia Urbana Histórica e mais precisamente da morfogénese urbana da cidade de Braga. Outras duas linhas de investigação que têm recolhido alguma atenção relacionam-se com o planeamento na cidade existente, sobretudo em torno de estratégias de regeneração urbana e de mitigação de fenómenos de segregação sócio-espacial intra-urbana.

A Geografia da Saúde é um outro domínio de reflexão que tem vindo a ser continuamente aprofundado neste Departamento desde o início do período em análise. Neste campo destacam-se não apenas estudos em torno de uma abordagem mais tradicional da Geografia da Saúde, nomeadamente análises epidemiológicas em contexto sócio-espacial, sobretudo de infecções sexualmente transmissíveis e mais especificamente o caso da SIDA; mas também estudos em torno de uma abordagem mais contemporânea da Geografia da Saúde, nomeadamente no âmbito das políticas de saúde reprodutivas (planeamento familiar e saúde materno-infantil) e dos factores de desigualdade no acesso aos cuidados de saúde.

No domínio da Geografia Cultural destacam-se essencialmente trabalhos no campo das representações e percepções da paisagem (particularmente no âmbito da cultura visual, como o cinema ou os postais ilustrados). Assumem também relevância os estudos mais associados às Geografias Pós-Coloniais e que têm procurado desenvolver análises críticas e revisionistas de conceitos, teorias e práticas associadas a uma tradição de pensamento geográfico marcadamente ocidental, que condicionou as representações dominantes do mundo e que importa agora rever após a queda administrativa e formal dos impérios colonialistas, ocorrida no decorrer do século XX.

Figura 12. Principais linhas de investigação do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, no período 1996-2010



Nota: as percentagens indicadas são calculadas face ao total de publicações de cada domínio temático, o total não é necessariamente 100% uma vez que neste esquema apenas se apresentam as linhas de investigação mais relevantes em cada domínio temático.

Fonte: relatórios anuais de actividades do Departamento de Geografia da Universidade do Minho

Para concluir e no âmbito da Geomorfologia Aplicada (o domínio menos expressivo em número de publicações mas um dos que revela uma produção científica mais internacional neste Departamento) refira-se a relevância de estudos variados com o intuito de conceder orientações para um melhor planeamento dos modos de uso, ocupação e transformação do espaço. É o caso das investigações desenvolvidas em torno dos processos erosivos dos solos (sobretudo associados à incidência de incêndios florestais), ou dos estudos no domínio da vulnerabilidade litoral (mais especificamente da degradação do cordão dunar), ou ainda os contributos no campo do património geomorfológico, associados à exploração das formas de relevo como recurso para a interpretação da paisagem e para o desenvolvimento.

### **Agradecimentos**

O autor agradece o contributo dos colegas Ana Francisca de Azevedo, Paulo Nossa e Manuela Laranjeira na resolução de dúvidas no âmbito da categorização da produção científica do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, embora o autor assuma individualmente a total responsabilidade pelas opções tomadas.

### **Bibliografia**

Claudino, Sérgio (2005). A situação actual da Geografia e dos Geógrafos Portugueses: uma perspective. In *Actas do X Colóquio Ibérico de Geografia 'A Geografia Ibérica no Contexto Europeu'*. Évora: Universidade de Évora. 16 p.

Elkana, Yehuda (2005). The Tasks of the European Research Council in Dealing with the Social Sciences and the Humanities. Comunicação apresentada na Conferência '*Social Sciences and Humanities in Europe: New Challenges, New Opportunities*'. Brussels: European Commission. [consultado em: 15-01-2011]  
[http://cordis.europa.eu/citizens/conf\\_20051212.htm](http://cordis.europa.eu/citizens/conf_20051212.htm)

GPEARI (2010). *Produção Científica Nacional*. Lisboa: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. [consultado em: 10-01-2011]  
[http://www.gpeari.mctes.pt/archive/doc/Producaocientificanacional\\_fev2010\\_aa.pdf](http://www.gpeari.mctes.pt/archive/doc/Producaocientificanacional_fev2010_aa.pdf)

Nunes, Flávio (2007). TIC's, espaço e novos modos de trabalho em Portugal: usos do espaço e do tempo em contextos de teletrabalho. Braga: Universidade do Minho.

Peyraube, Alain (2005). New Horizons for Research in the Humanities. Comunicação apresentada na Conferência '*Social Sciences and Humanities in Europe: New Challenges, New Opportunities*'. Brussels: European Commission. [consultado em: 15-01-2011]  
[http://cordis.europa.eu/citizens/conf\\_20051212.htm](http://cordis.europa.eu/citizens/conf_20051212.htm)

Sousa Santos, Boaventura de (1988). *Um discurso sobre as Ciências*, Porto: Edições Afrontamento.

Velho, Gilberto (2005). O Futuro das Ciências Sociais e a Importância de Seu Passado. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 48, pp. 11-18.

## Desafios à Pesquisa em Geografia no Brasil

Rita de Cassia Ariza da Cruz

Universidade de São Paulo  
ritacruz@usp.br

### Resumo

Diversos fatores contribuíram para que a pesquisa em Geografia crescesse no Brasil, a partir dos anos 1990, de forma significativa. Diante de um crescimento quantitativo, ampliaram-se, também, os desafios à pesquisa em Geografia em termos qualitativos. Para pensar esses desafios, este artigo funda sua análise na construção de um panorama da pós-graduação *stricto sensu* no país bem como sobre a pós-graduação em Geografia, especificamente.

Palavras-chave: Geografia, pesquisa, política pública, pós-graduação, desafios.

### Abstract

Several factors contributed for increasing research in geography in Brazil, from the 1990s, significantly. Given this quantitative growth, it has been broadened, too, the challenges to research in geography in qualitative terms. To think these challenges, this paper bases its analysis on the construction of a panorama of post-graduate programs in Brazil and on the post-graduate degree in Geography, specifically.

Keywords: Geography, research, public policy, post-graduation, challenges.

### 1. Introdução

O título acima, além de pretender chamar a atenção para os desafios que se impõem à pesquisa em Geografia, pretende, desde logo, deixar claro que tais desafios possivelmente atingem outros campos do conhecimento científico, embora esta análise pretenda iluminar as especificidades da produção de um conhecimento geográfico.

A Geografia brasileira começa a organizar-se, institucionalmente, na primeira metade do século XX, quando, por um lado, é criada, em 1934, a subsecção de Geografia e História da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo - USP, nascida naquele mesmo ano, e, por outro lado, no âmbito do governo federal, é criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1938, com a missão de produzir informações primárias, necessárias ao planejamento governamental de um governo que pretendia integrar e industrializar o Brasil<sup>14</sup>.

Como se pode ler na página oficial do Departamento de Geografia da USP<sup>15</sup>, criou-se, em 1934, o primeiro ensino universitário de Geografia *com a cátedra de Geografia, sob responsabilidade do Prof. Pierre Deffontaines, que veio especialmente da França para ocupá-la*. No ano seguinte, a cátedra foi transferida para o Prof. Pierre Monbeig.

Em 1939, a cátedra Geografia foi desdobrada em Geografia Humana e Geografia Física, cisão esta que sobreviveu ao tempo e relaciona-se, diretamente, a um dos desafios sobre os quais trataremos neste texto. Pouco mais de três décadas depois, nasceram, em 1971, os Programas de Pós-Graduação em Geografia Humana e em Geografia Física do Departamento de Geografia da USP, como programas independentes um do outro tal como permanecem até os dias de hoje. O Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro foi criado logo em seguida, no ano de 1972.

Conforme alerta Suertegaray (2007), baseada em dados oficiais da Comissão de Apoio à Pesquisa (CAPES), do governo federal brasileiro, o crescimento da pós-graduação em Geografia no Brasil foi lento: no final dos anos 1970, eram cinco Programas; ao fim dos anos 1980 eram oito; na segunda metade da década de 1990 eram 19 e, atualmente, são quarenta e um, indicando um crescimento mais expressivo a partir dos anos 1990, portanto.

O gigantismo do território brasileiro e a histórica escassez de recursos destinados à pesquisa geográfica não aplicada impuseram, ao longo do tempo, outros desafios aos geógrafos pesquisadores brasileiros.

<sup>14</sup> Para maiores informações sobre o IBGE, consultar a página [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).  
<sup>15</sup> [www.fflch.geografia.usp.br](http://www.fflch.geografia.usp.br)

Todavia, a despeito das dificuldades, a Geografia brasileira firmou-se, internacionalmente, pela qualidade de sua produção bem como por ter projetado para o mundo ocidental, sobretudo, um geógrafo da estirpe de Milton Santos, referência não só para brasileiros, mas, também, europeus, norte-americanos e africanos.

## 2. Evolução da Pesquisa em Geografia no Brasil

Embora não se possa circunscrever a pesquisa científica ao universo da pós-graduação, também não se pode ignorar o fato de que os Programas de Pós-Graduação constituem o ambiente, por excelência, devotado à investigação.

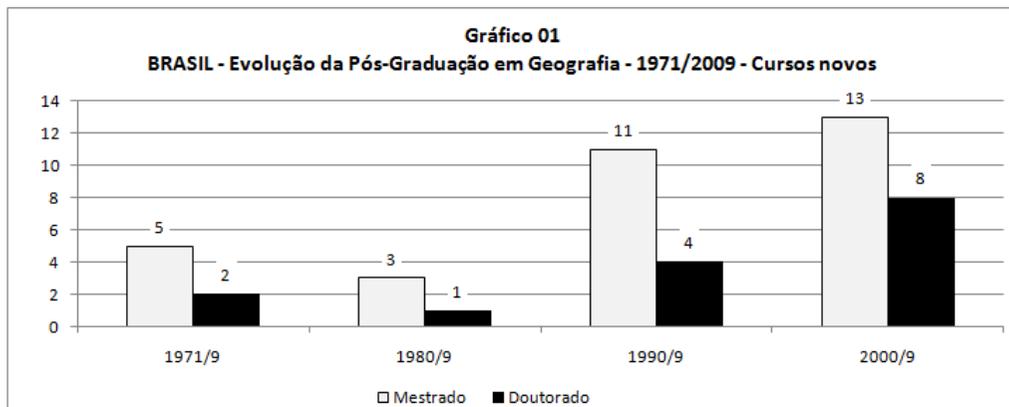
Partindo desse pressuposto, fundamos parte de nossas reflexões em dados/informações acerca da pós-graduação em Geografia no Brasil.

Conforme Relatório Trienal CAPES 2010<sup>16</sup>:

*A área de Geografia tem apresentado um grande crescimento no número de programas desde o início do atual processo de avaliação (1998 a 2009). No triênio 1998/2000, eram 21 programas, dos quais 10 com o nível de doutorado. Na avaliação trienal de 2001/2003, foram incorporados 7 novos cursos, totalizando 28, sendo 12 com doutorado. No triênio seguinte, 2004/2006, outros 5 programas foram implantados, totalizando 33 (15 doutorados). Neste triênio de 2007/2009, mais 8 programas foram credenciados chegando aos 41 atuais, dos quais 17 também contemplam o nível de doutorado.*

Como se pode visualizar no Gráfico 1, há um crescimento significativo da pós-graduação em Geografia no Brasil a partir dos anos 1990. Tal crescimento se explica por uma convergência de fatores, entre os quais se deve elencar a consolidação do que podemos chamar de um “pensamento geográfico brasileiro”, o avanço do processo de globalização e a busca por seu melhor entendimento através da Geografia, o aumento da demanda por professores de Geografia nas escolas básicas brasileiras, decorrente de relativo avanço de políticas educacionais, além do maior acesso ao ensino universitário possibilitado por políticas distributivas de renda e por programas federais de inclusão de jovens no ensino superior.<sup>17</sup>

Gráfico 1 – Brasil: criação de novos Mestrados e Doutorados em Geografia



Fontes: Suertegaray (2007);CAPES (2010). Organização: Rita Cruz (2011)

<sup>16</sup> A cada 3 anos, a CAPES procede a uma avaliação de todos os cursos de Pós-Graduação *stricto sensu* do Brasil, atribuindo-lhes uma nota que varia entre 3 e 7.

<sup>17</sup> Em 1999, o governo do então Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, criou o “Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior”, pelo qual o Estado financiava a formação de estudantes brasileiros matriculados em universidades privadas, a título de empréstimo, a juros muito abaixo dos juros de mercado, e para serem pagos depois de o estudante ter-se inserido no mercado de trabalho. Ressalte-se o fato de que esta ação do governo federal decorre de três fatores conjugados: o projeto político deste governo voltado à produção de melhores indicadores sociais, à inexistência de vagas em universidades públicas capazes de absorver os estudantes de mais baixo poder aquisitivo e, por outro lado, a existência de vagas remanescentes no ensino superior privado, nunca preenchidas pela incapacidade de pagamento por parte de uma demanda jovem, oriunda de famílias de classe média ou baixa e sem condições, portanto, de arcar com os custos de anos de estudo nos bancos de uma universidade.

A estabilidade econômica alcançada ao longo dos anos 1990, certamente contribuiu para esse quadro de avanço dos Programas de Pós-Graduação em Geografia no Brasil, dado o fato de que, em anos de crises econômicas mais expressivas – tal como se passou ao longo dos anos 1980, a área de educação foi, em geral, uma das maiores prejudicadas pela contenção de gastos públicos.

Outra informação importante que se pode extrair do gráfico acima diz respeito à histórica majoração dos cursos de Mestrado em relação aos cursos de Doutorado no Brasil.

Tal defasagem pode ser vista sob óticas diversas, mas o que se pode perceber claramente é que esta desproporção histórica vem sendo minimizada ao longo do tempo. O aumento da demanda por cursos de doutorado em Geografia no Brasil é uma realidade que já repercutiu sobre a oferta. Naturalmente, os custos de implementação desses Programas constituem fator dificultador à sua expansão. Todavia, como se pode observar, há um sensível maior crescimento dos cursos novos de Doutorado em relação aos cursos de Mestrado na passagem da década de 90 para os primeiros anos do século XXI.

### **3. Desafios à Pesquisa em Geografia no Brasil**

O crescimento expressivo da pós-graduação em Geografia no Brasil e, conseqüentemente, da produção científica geográfica brasileira nos incita a pensar sua dimensão qualitativa e, junto com ela, os desafios que se nos colocam diante da ampliação recente do número de alunos e de professores/pesquisadores envolvidos com a pesquisa nos países.

Tal como observado anteriormente, reconhece-se que parte desses desafios não diz respeito exclusivamente ao campo da Geografia, mas entendemos que cada área do conhecimento lida de forma própria com suas dificuldades, produzindo caminhos particulares para superá-las.

#### *A dicotomia Geografia Física x Geografia Humana*

O dualismo entre Geografia Física e Geografia Humana constitui apenas um entre tantos outros dualismos que caracterizaram a chamada Geografia Tradicional, tal como aponta Moraes:

*As máximas e os princípios são os responsáveis pela unidade e continuidade da Geografia. Ambos veiculam formulações de um nível bastante elevado de generalidade e vaguidade, permitindo que se englobem em seu seio propostas dispares e mesmo antagônicas. Tal fato enseja os dualismos que perpassam todo o pensamento geográfico tradicional: Geografia Física-Geografia Humana, Geografia Geral-Geografia Regional, Geografia Sintética-Geografia Tópica, e Geografia Unitária-Geografias Especializadas. (1997: 26)*

Enquanto, todavia, os grupos de dualismos acima mencionados vão sendo superados ou simplesmente perdem sentido ao longo do tempo, a dicotomia Geografia Física-Geografia Humana atravessou o século XX e chegou ao século XXI provocando, ainda, muitas inquietações.

O Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo é o único do Brasil em que essa dicotomia está sedimentada na existência de dois programas de pós-graduação independentes: Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana e Programa de Pós-Graduação em Geografia Física. Ressalte-se o fato de esses programas juntos, abrigam, no momento, mais de 500 mestrandos e doutorandos, ou seja, são os maiores programas de pós-graduação em Geografia do Brasil.

Tal cisão joga dúvidas sobre a unidade da Geografia bem como sobre seus fundamentos e métodos, considerando-se as profundas diferenças de abordagem entre um e outro “campo” de investigação.

Além disso, a potência adquirida por novos paradigmas, tal como a problemática ambiental, desafia “geógrafos físicos e humanos” a produzir um conhecimento crítico capaz de responder a questionamentos tanto no âmbito acadêmico - científico, como do ponto de vista político e social.

Assim, manter aceso o debate epistemológico sobre a Geografia, a despeito do dualismo intrínseco a essa discussão, afigura-se como mais um desafio a ser encarado pelos pesquisadores-geógrafos.

*A distância entre uma “Geografia Universitária” e uma “Geografia Escolar”*

Se, por um lado, a produção científica geográfica brasileira abrigada nas universidades há décadas vem demonstrando o alcance de uma maturidade internacionalmente reconhecida, levar esse conhecimento crítico para as salas de aula nos níveis básicos de ensino tem se mostrado um objetivo bem mais difícil de ser alcançado.

Fragilidades históricas das políticas educacionais no Brasil e sua incapacidade de produzir uma efetiva capilaridade entre ensino superior e outros níveis mais elementares da formação educacional básica, contribuíram, sobremaneira para manter um fosso também histórico entre a Geografia produzida e praticada nas universidades e aquela ensinada a crianças e jovens.

O movimento de renovação do pensamento geográfico iniciado ainda nos anos 1970, amplamente conhecido no Brasil como ‘Geografia Crítica’, por sua inovação metodológica (sobretudo pela superação definitiva de preceitos positivistas), mas, sobretudo pela assunção de um discurso socialmente engajado, não atingiu, até hoje, as salas de aula em todos os rincões do país.

Contribuir, em alguma medida, para minimizar essa distância entre o que chamamos aqui de “Geografia Universitária” e a “Geografia Escolar” constitui outro desafio da pesquisa em Geografia no país.

*Política de fomento à produção acadêmico - científica e o privilégio das chamadas ciências duras*

Embora o investimento público em pesquisa tenha crescido no país nos últimos anos, retratado este crescimento na ampliação dos Programas de Pós-Graduação em Geografia, por exemplo, a comunidade científica brasileira atuante nas áreas de Ciências Humanas e Sociais tem uma crítica histórica a um certo privilégio dado pelas políticas públicas de desenvolvimento científico às chamadas “ciências duras”, valorizadas por sua aplicabilidade rápida e contribuição direta para o mercado. Conforme aponta Chaves (2007), *...o sistema brasileiro de produção científica e tecnológica passou por uma profunda transformação cuja reorientação central foi a promoção de parcerias entre as instituições públicas e o setor privado*. Neste sentido, continua a autora, o Estado *concentraria investimentos públicos em áreas de alta relevância econômica e a prioridade seria*, segundo Oliveira (2002): *“alocar recursos às instituições públicas que tivessem projetos elaborados em parceria com as empresas privadas voltadas para aplicações comerciais”* (Oliveira, 2002: 73 apud Chaves, 2007:5).

Milton Santos (1994) foi também um crítico dos desdobramentos dessas políticas sobre as universidades brasileiras e a vida acadêmica:

*Em nome do cientificismo, comportamentos pragmáticos e raciocínios técnicos, que atropelam os esforços de entendimento abrangente da realidade, são impostos e premiados. Numa universidade de “resultados”, é assim escarmentada a vontade de ser um intelectual genuíno, empurrando-se mesmo os melhores espíritos para a pesquisa espasmódica, estatisticamente rentável. (1994: p. 26)*

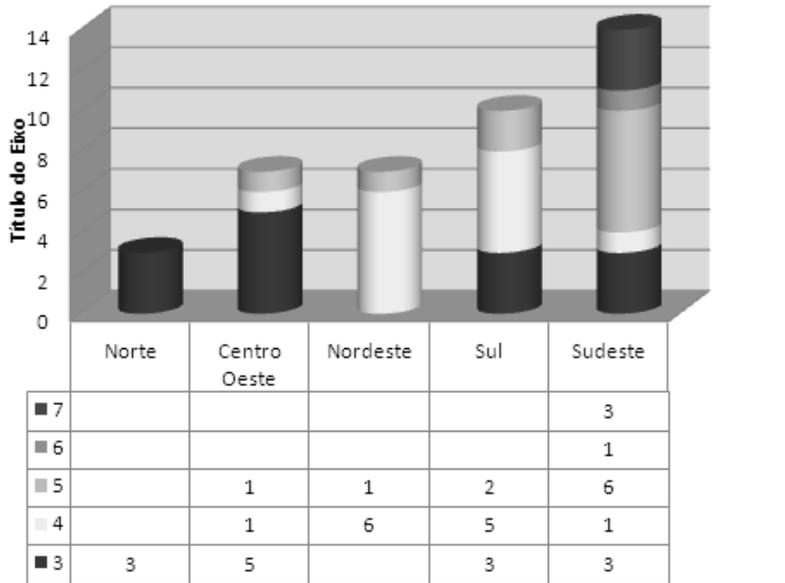
Considerando-se o fato de a grande parte do conhecimento produzido em Geografia não ter aplicabilidade direta ou imediata no mercado, a pesquisa em Geografia tem de concorrer, nos diferentes organismos de fomento do país, com outras áreas cuja aplicabilidade é mais evidente, proeminente e de interesse estratégico para a nação tais como a pesquisa geológica, a pesquisa agrônoma voltada ao agronegócio e as pesquisas em saúde e tecnologia de um modo geral.

Desse modo, impõe-se aos pesquisadores geógrafos brasileiros o desafio de conciliar escassez de recursos com a busca por uma maior qualidade de suas pesquisas.

*Desigualdades socioespaciais e integração da pesquisa em Geografia na escala nacional*

As profundas desigualdades socioespaciais, historicamente engendradas e que marcam o território brasileiro, têm repercussão, também, sobre a distribuição territorial da pesquisa em Geografia no Brasil, como se pode ver no Gráfico 2, tomando em consideração os Programas de Pós-Graduação do país.

Gráfico 2 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação em Geografia no Brasil, por Macro-Região (2010)



Fonte: Capes (2010). Organização: Rita Cruz (2011).

A Região Sudeste brasileira, concentradora de população e de riqueza, também abriga a maior parte dos Programas de Pós-Graduação em Geografia *stricto sensu* do Brasil e 100% dos programas com a nota máxima 7, conforme avaliação CAPES<sup>18</sup>.

O Mapa 1, produzido a partir de dados da primeira metade dos anos 2000, corrobora o que está retratado no Gráfico 2. A desigualdade regional evidenciada no Gráfico 1 se reproduz nas diversas áreas do conhecimento científico, não se constituindo, portanto, particularidade da Geografia. Assim, com o objetivo de minimizá-la, o governo brasileiro criou, nos últimos anos, programas de incentivo à descentralização do conhecimento, por meio dos quais se estimula a capacitação profissional de docentes /pesquisadores de universidades públicas localizadas nas regiões brasileiras com piores indicadores<sup>19</sup>.

Transpor as barreiras impostas por tais desigualdades e construir caminhos que conduzam a uma maior integração da pesquisa em Geografia feita no país constitui outro desafio a ser superado.

*Produtivismo*

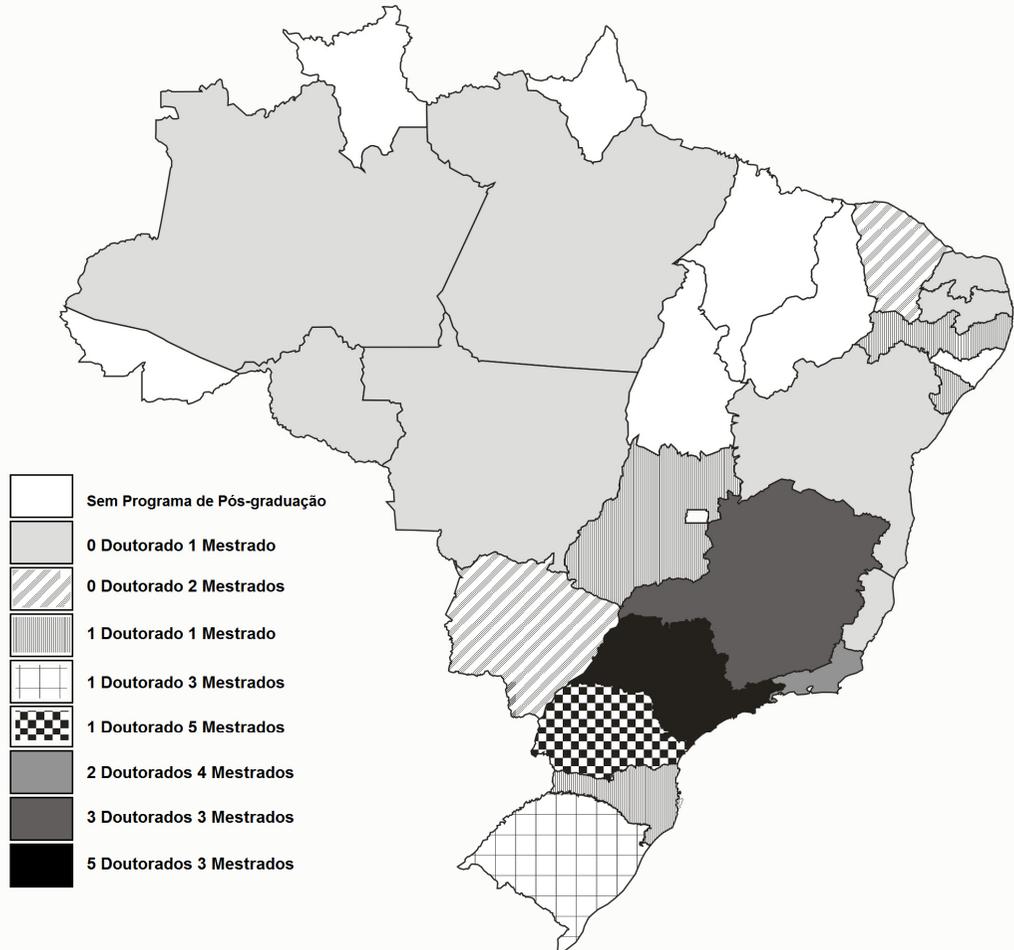
A construção de um sistema nacional de avaliação da Pós-Graduação, se por um lado, contribuiu para estimular a produção acadêmico - científica e a pesquisa, por outro, acabou por gerar o que temos comumente chamado de *produtivismo*, ou seja, um processo em que a produção científica afigura-se como um fim em si mesma no lugar de ser apenas um meio pelo qual o pesquisador socializa o conhecimento por ele produzido.

<sup>18</sup> A Comissão de Apoio à Pesquisa (CAPES), implementou, nos anos 1990, um sistema nacional de avaliação dos programas de pós-graduação, baseado em indicadores diversos e, segundo o qual, um Programa pode obter uma nota geral mínima igual a 3 (geralmente programas iniciantes, recém criados) e uma nota geral máxima igual a 7 (máxima excelência).

<sup>19</sup> O Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD) constitui uma dessas iniciativas. Os Programas DINTER e MINTER, doutorado e mestrado interinstitucionais são outro exemplo de programa federal voltado a minimizar a s disparidades regionais da produção científica no país. Todos esses programas encontram-se sob tutela da CAPES.

Embora seja difícil de precisar o limite entre produção e produtividade, arriscamos elencar algumas características deste último, com o intuito de iluminar a existência de diferenças entre este e a produção-meio:

Mapa 1 – Distribuição territorial dos Programas de Pós-Graduação em Geografia no Brasil



Fontes: Suertegaray (2007); CAPES (2010). Organização: Rita Cruz (2011). Desenho: André Luiz Sabino (2011).

Assim, consideramos características do produtividade:

- a participação em diversos eventos científicos, nos quais o pesquisador apresenta praticamente os mesmos resultados de pesquisa, com apenas algumas poucas alterações textuais, sem alterações relevantes em termos de conteúdo;
- a publicação de artigos/ano em quantidade superior à capacidade do pesquisador de apresentar novos resultados em cada um deles, predominando, portanto, a repetição e a baixíssima ou quase nula contribuição em termos de avanço do conhecimento. O mesmo se pode dizer com relação a livros;
- a apropriação indébita da produção alheia pela assinatura de artigos em co-autoria com alunos orientados pelo pesquisador, desconsiderando a legislação federal brasileira sobre direito autoral, segundo a qual o trabalho de orientação acadêmica não configura autoria no caso de artigos publicados a partir de pesquisas realizadas pelos orientados;

- a criação de uma espécie de “culto à produção”, disseminado pelas universidades e que já invadiu, inclusive, os cursos de graduação, segundo o qual o aluno, desde sua mais tenra trajetória acadêmica é instigado a encarar a produção acadêmico - científica como um fim em si mesmo.

Superar as fragilidades impostas por uma produção-fim e resgatar princípios básicos da produção-meio, ou seja, o compromisso primeiro com a produção do conhecimento e com a sociedade que o abriga, constitui outro desafio à pesquisa em Geografia no Brasil.

#### 4. Considerações Finais

*Ali mesmo, onde moro, freqüentemente não sei onde estou. Minha consciência depende de um fluxo multiforme de informações que me ultrapassam ou não me atingem, de modo que me escapam as possibilidades hoje tão numerosas e concretas de uso ou de ação. (Santos, 1994: p. 19)*

Na reflexão acima, Milton Santos chama a atenção para dois aspectos fundamentais de nosso tempo: a “aceleração contemporânea” e a sensação de estranhamento que a mesma pode nos provocar.

A aceleração contemporânea, característica do processo de globalização, “altera a percepção da História e desorienta os espíritos” (Santos, 1994: p. 30), impondo um desafio instigante aos pesquisadores que se debruçam sobre o entendimento de qualquer parcela que seja da totalidade-mundo em movimento.

Por outro lado, a velocidade das transformações contemporâneas povoa nosso cotidiano com novos paradigmas além de trazer à tona, por vezes, velhas crenças, visando iluminá-las a partir de novas leituras de mundo. Tamanha complexidade do real impõe-se, talvez, como o maior de todos os desafios que recaem não somente sobre a pesquisa em Geografia, mas, em verdade, sobre todas as áreas de conhecimento. Como afirmara Morin, *um pensamento mutilador conduz necessariamente a ações mutiladoras* (2008: p. 22).

Para a Geografia, faz-se necessário repensar a sociedade, o espaço, o território, a paisagem, a natureza, a região etc. nesse movimento. Mais que isso, faz-se necessário repensar cada uma dessas categorias de análise e o seu potencial explicativo de um mundo que se refaz a cada momento.

#### Bibliografia

Afonso, A. E.; Armond, N. B. (2009) Reflexões sobre o ensino de Geografia Física no ensino fundamental e médio. Anais do 10º Encontro Nacional de Prática de Ensino em Geografia. [consultado em 02/04/2011] [http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT4/tc4%20\(91\).pdf](http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT4/tc4%20(91).pdf)

Chaves, V. L. J. (2007) Política de financiamento da pesquisa no Brasil e no Para. [consultado em 01/05/2011] [http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Política\\_de\\_Financiament\\_da\\_pesquisa\\_acesso\\_em\\_27NOV07.pdf](http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Política_de_Financiament_da_pesquisa_acesso_em_27NOV07.pdf)

Moraes, A. C. R. (1997) *Geografia, pequena história crítica (15ª ed)*. São Paulo: Hucitec.

Morin, E. (2008). *Introdução ao pensamento complexo (5ª ed)*. São Paulo: Instituto Piaget.

Santos, M. (2002) *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Hucitec.

\_\_\_\_\_. (1994). *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec.

Suertegaray, D. M. A. (2007). Rumos e rumores da Pós-Graduação e da Pesquisa em Geografia no Brasil. *Revista da Anpege*, 3, pp. 17-31.

\_\_\_\_\_. (s/d) Sobre a Geografia Física no ensino fundamental e médio. [consultado em 04/05/2011] <http://www.ufrgs.br/nega/Textos%20e%20artigos/Gea%20Fis%20educ%20Dirce.PDF.pdf>

**Sítios consultados :** [www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)

**PAISAGENS RURAIS**

## Questão Agrária Brasileira: Movimentos Sociais e Conflitos no Campo

**Larissa Mies Bombardi**

Depto de Geografia – FFLCH – Universidade de São Paulo  
larissab@usp.br

*“2.709 famílias, em média, anualmente expulsas de suas terras!  
63 pessoas, em média, anualmente assassinadas no campo brasileiro na luta por um pedaço de terra!  
13.815 famílias, em média, anualmente despejadas pelo Poder Judiciário e cumpridas pelo poder Executivo por meio de suas polícias!  
422 pessoas, em média, anualmente presas por lutar pela terra!  
765 conflitos, em média, anualmente diretamente relacionados à luta pela terra!  
92.290 famílias, em média, anualmente envolvidas em conflitos por terra!  
Uma síntese dramática que revela o caráter extremamente conflituoso e violento do modelo agrário-agrícola em desenvolvimento no Brasil nesses últimos 25 anos (1985-2009) e que revela a face oculta do tão decantado agronegócio.”*

(Carlos Walter Porto Gonçalves e Paulo Roberto Raposo Alentejano, in: Relatório da Comissão Pastoral da Terra – CPT- 2009)

### Resumo

O Brasil, neste início de Século XXI, em que pese sua imagem internacional como grande produtor de gêneros agrícolas exportados para todos os continentes, tem uma estrutura agrária extremamente arcaica, marcada por grandes latifúndios. Esta concentração fundiária brasileira (a segunda maior do planeta) é a raiz de inúmeros conflitos que grassam no campo brasileiro, conflitos estes que envolvem desde a expulsão de camponeses, indígenas e trabalhadores rurais de suas terras, até, o que é temerário, inúmeros assassinatos destes mesmos sujeitos. *Entendemos ser papel da Geografia realizar uma leitura crítica das transformações sócio-territoriais ocasionadas por este processo de modernização, bem como fornecer bases para a compreensão da atuação dos movimentos sociais no campo.*

Palavras-chave: Conflitos no campo brasileiro; reforma agrária; movimentos sociais no campo; agricultura; agrocombustíveis.

### Abstract

In the beginning of the Twenty-first Century, Brazil, despite of its international image as a major producer of agricultural genres, exported to all continents, has an extremely archaic agrarian structure, marked by large estates. This concentration of land in Brazil (the second largest in the world) is the root of many conflicts in Brazilian countryside. These conflicts involve since the expulsion of peasants, indigenous and rural workers from their land, and even what is more reckless, that is, countless murders of these people.

We understand that it's a role of Geography making a critical analysis of the socio-territorial transformations caused by this process of modernization as well as providing a basis for understanding the role of social movements in the countryside.

Keywords: Conflicts in Brazilian countryside, land reform, rural social movements, agriculture, agro-fuels.

### 1. Introdução

Tornou-se lugar comum – não só nos meios de comunicação, mas, o que é muito grave, nas universidades brasileiras – a expressão “agricultura moderna” para fazer referência à agricultura capitalista feita em larga escala, responsável pelos principais produtos agrícolas exportados pelo Brasil: o Brasil é o 2º maior produtor de soja, o 2º maior produtor de carne bovina e o maior produtor mundial de cana-de-açúcar.

Paralelamente ao termo agricultura moderna, tem-se utilizado a expressão “agricultura sustentável” para fazer referência à expansão dos agro-combustíveis no Brasil. Este binômio “agricultura moderna/agricultura sustentável” deve ser questionado.

Moderno, na etimologia da palavra, vem do latim tardio, em que a palavra era “*modernus*”, que por sua vez remonta a palavra “*hodiernus*”, de “*hodie*”, com “h”, de onde vem a palavra “hoje”. A palavra “moderno”, portanto, que é um adjetivo e que significa atual, tem o seu sentido “re-construído” e “re-significado” cada vez mais por seus antônimos, que são justamente as expressões: antigo, antiquado, arcaico e obsoleto.

Assim, aquilo que é moderno, é o contrário de antiquado, ou seja, é uma superação do arcaísmo.

Em uma perspectiva histórica a época moderna se inicia com a Revolução Francesa – Revolução Burguesa – que tem como marco o fim do trabalho por coerção, inaugura-se a era da igualdade jurídica, em que o trabalho é garantido mediante um pagamento em dinheiro e não mais, como na Idade Média, garantido mediante formas coercitivas, apoiadas, sobretudo, na propriedade da terra.

Pois bem, devemos supor que a agricultura moderna seja pautada em relações formais de apropriação da terra e em relações de trabalho modernas, quer dizer, relações contratuais nos moldes da CLT.

Entretanto, aquilo que comumente é chamado de “agricultura moderna” é absolutamente carregado de formas arcaicas tanto no que se refere à apropriação da terra, quanto no que se refere às relações de trabalho, como será discutido.

Em que pese a alta tecnologia empregada na agricultura – (para isto há vários exemplos: a soja cultivada com pivô central, as colheitadeiras mecânicas para a cana, o maquinário que identifica a umidade do solo para verificar a necessidade de irrigação, a cana transgênica desenvolvida no Brasil recentemente, etc) – o que temos no Brasil é um tremendo arcaísmo no que diz respeito ao uso da terra e às relações sociais que sustentam esta agricultura dita moderna.

Torna-se premente que façamos uma leitura dialética desta realidade do campo brasileiro, em que temos elementos que aparentam uma extrema “modernidade” (em função da alta tecnificação), que são na verdade sustentados por elementos de extremo arcaísmo, ou seja, eles não só coexistem lado a lado, o que seria mais fácil de compreender, mas, esta agricultura dita “moderna” não se sustenta sem seu componente arcaico.

A expressão “agricultura tecnificada”, ao invés de “moderna”, será aqui utilizada, porque a palavra “moderno” – neste caso – escamoteia o tipo de relação social que a sustenta.

## **2. Questão Agrária Brasileira: Conflitos no Campo**

Como apontado, o campo brasileiro tem se configurado como portador de grandes contradições que têm início no processo de formação territorial brasileiro, marcado pela cessão de grandes parcelas de terra da Coroa – através de títulos de sesmarias – aos assim chamados “senhores”, senhores de terra, os brancos “nobres de sangue”.

Neste processo de formação territorial, tem grande importância a chamada Lei de Terras, de 1850 – também conhecida como Lei Vergueiro (em alusão ao seu proponente, senador e próspero Barão de Café, representante da oligarquia paulista) – que foi o instrumento de transformação da terra em *mercadoria*.

Até aquele momento, o acesso a terra, muito embora estando submetido à primazia das sesmarias, era “livre”, ou seja, a posse da terra era uma figura jurídica existente no Brasil-Colônia e no Brasil-Império, o que permitia que paralelamente às fazendas escravocratas uma parcela de mestiços, negros libertos e brancos pobres, cultivassem suas terras.

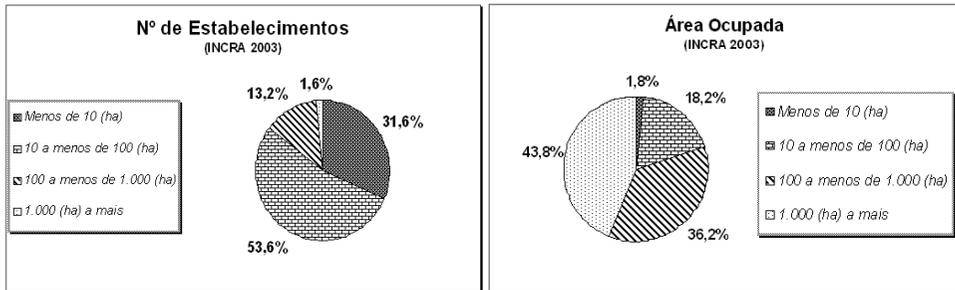
Entretanto, na iminência do final da escravidão (meados do século XIX), torna-se premente resolver a questão da mão-de-obra no país, particularmente atendendo às necessidades das fazendas cafeeiras.

Com o final do tráfico e a vinda de imigrantes impõe-se o “nó” de garantir a existência de trabalho nas grandes fazendas, sobretudo cafeeiras, em um país com livre acesso as terras. A solução encontrada pela elite agrária se materializa na Lei de Terras que passa a impedir o acesso a terra por outra forma que não o pagamento em dinheiro.

Com relação a este processo, o Sociólogo José de Souza Martins refere-se como “o Cativo da terra”, título homônimo de seu livro, fazendo uma metáfora sobre o sentido de cativo: antes o escravo, agora a terra.

Daí nasce o campesinato brasileiro: já aliado do acesso a terra e, também, a partir deste processo, nasce uma das raízes de nossas questões sociais: a concentração fundiária. O Gráfico 1 apresenta de maneira inequívoca o grau da concentração fundiária brasileira.

Gráfico 1 – Estrutura Fundiária Brasileira

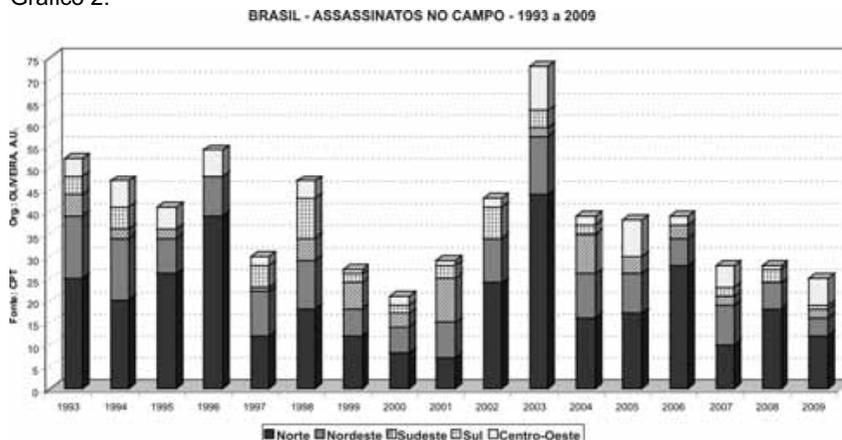


Nota-se, ao observar o Gráfico 1, a envergadura desta concentração fundiária, ou seja, 1,6% dos proprietários (que correspondem aos chamados latifúndios, com área superior a 1000 hectares) ocupa 43,8% das terras. Em contrapartida, as menores propriedades, aquelas que têm área inferior a 10 hectares, que juntas somam 31,6% do total de propriedades no Brasil, ocupam apenas 1,8% da área.

Esta é a raiz de grande parte dos conflitos fundiários, que permanecem “escondidos” sob o verniz de modernidade atribuído rotineiramente à agricultura brasileira.

Alguns dados ilustram de forma cabal o arcaísmo que sustenta a aparente modernidade da agricultura brasileira. Talvez, o mais pungente destes dados é aquele que diz respeito ao número de assassinatos ocorridos no campo brasileiro nos últimos anos, conforme atesta o Gráfico 2.

Gráfico 2.



Nota-se no Gráfico 2 que os assassinatos contra trabalhadores rurais, camponeses, indígenas e demais sujeitos sociais das classes subalternas no campo está presente, sem exceção, em todas as regiões do Brasil e, mesmo, no chamado Centro-Sul (regiões Sul e Sudeste) que é a porção economicamente mais desenvolvida do Brasil.

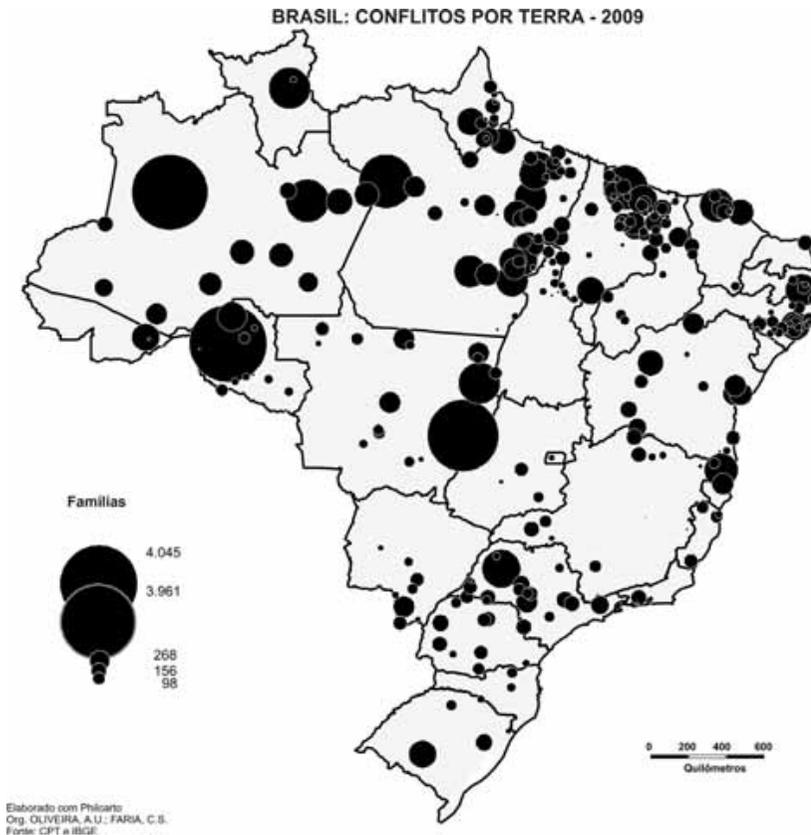
Percebe-se um pico deste número de assassinatos no ano de 2003, primeiro ano do governo Lula (em sua primeira gestão), fruto da atuação dos movimentos sociais que ocupavam terras em busca da prometida reforma agrária. Como ação contrária a tal atuação, milícias privadas contratadas por latifundiários, popularmente conhecidas no Brasil por “jagunços” eram utilizadas na execução de lideranças camponeses, religiosos, etc.

De acordo com Porto-Gonçalves e Alentejano:

*os números revelam que há uma correlação direta entre o avanço da mobilização democrática da sociedade brasileira e o avanço da violência do poder privado, conforme podemos verificar por esses dois momentos de afirmação democrática de nossa sociedade: primeiro, o período pós-ditadura civil-militar (1985-1990) e, segundo, o da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva<sup>5</sup>. Nesses períodos aumentou a violência do poder privado, ou seja, o poder de facto agiu, seja através do aumento do número de pessoas assassinadas, seja através do aumento do número de famílias expulsas de suas terras. A correlação entre esses dois fenômenos é direta, conforme os dados comprovam. (Porto-Gonçalves, C.W., Alentejano, P. R.R. 2010, p.113)*

A Comissão Pastoral da Terra no Brasil (CPT), entidade ligada à Igreja Católica, tem sistematizado os dados sobre conflitos no campo no Brasil desde a década de 1980. Estes dados dizem respeito aos conflitos em seu sentido “lato” (ameaça, expulsão, despejo, assassinato, entre outros). No Mapa 1 nota-se a ocorrência de tais conflitos no Brasil.

Mapa 1 –



Percebe-se, ao observar o Mapa 1, que a ocorrência de conflitos se dá em todos os estados da União, o que já é muitíssimo grave, pois demonstra que a “modernidade” não chegou ao campo, mesmo nas regiões economicamente mais desenvolvidas e conhecidas como celeiro agrícola do país, como é o caso dos estados de São Paulo e Paraná.

Outro aspecto a ser observado no mapa é a concentração de conflitos na Amazônia, particularmente nos estados de Rondônia e Amapá, além da região do chamado “Bico do Papagaio”, que tradicionalmente concentra os maiores números de conflitos no campo.

Temos assistido a um avanço do agronegócio na Amazônia, tanto da criação de gado quanto do plantio de grãos (soja, especialmente, mas também arroz). É de se ressaltar que este avanço tem implicado em graves conflitos entre fazendeiros (e ou seus mandantes) de um lado, e camponeses e indígenas de outro.

O avanço do gado no estado de Rondônia, por exemplo, pode ser percebido pela quantidade de rebanho aí presente. O rebanho de bovinos em Rondônia teve um aumento de 660% em 15 anos.

No Mato Grosso, a área plantada com soja aumentou 407% no mesmo período.

Estamos vivenciando conflitos sócio-ambientais que ameaçam não apenas a população camponesa e indígena, mas os diversos biomas do país.

### **3. O Avanço do Agronegócio**

O Brasil é o terceiro maior exportador agrícola do mundo (ficando atrás apenas de Estados Unidos e União Européia). O país ocupa o primeiro lugar no ranking de exportação em vários produtos agrícolas: açúcar, carne bovina, carne de frango, café, suco de laranja, tabaco e álcool. Em produtos como soja e milho o Brasil tem a segunda posição com relação aos países exportadores.

Como já ressaltamos em trabalhos anteriores (particularmente Bombardi, 2009), é fundamental que a Geografia contribua com a compreensão do significado da massiva expansão dos agrocombustíveis no Brasil, particularmente o etanol produzido a partir da cana-de-açúcar.

Há alterações territoriais significativas – fruto da contraditoriedade com que o modo capitalista de produção se reproduz – que têm levado a uma diminuição na produção de alimentos, um aumento dos conflitos no campo e um entrave à reprodução camponesa, especialmente nas áreas em que o cultivo da cana de açúcar está mais consolidado.

É significativo o fato de que uma parte grande destes conflitos no campo, nos últimos anos, esteja relacionada com a expansão dos agrocombustíveis.

Este processo de expansão da cana tem se dado de maneira extremamente violenta: a CPT revela, por exemplo, para o ano de 2007, que 52% dos trabalhadores libertados em condição análoga à da escravidão, foram de usinas do setor sucroalcooleiro.

A cultura da cana no país, desde o século XVI, tem estreita relação com a formação territorial brasileira e com a inserção e papel do Brasil no modo capitalista de produção. Entretanto, a partir da década de 80 do século XX, com o programa Pró-Álcool, esta cultura disseminou-se efetivamente, especialmente no sudeste, ocupando os solos de melhor qualidade e territorializando o capital no campo. De acordo com Oliveira (2003b, p. 140):

*A cultura da cana-de-açúcar cultivada no Brasil desde os tempos coloniais, tornou-se múltipla depois do advento do Pró-álcool. Destinada à produção de açúcar, hoje ela disputa o mercado dos combustíveis do setor automobilístico, pois o álcool anidro participa da mistura na gasolina. Dessa forma, os grandes usineiros foram reformulando suas estratégias de produção e de apenas capitalistas industriais tornaram-se capitalistas na produção agrícola da matéria-prima, agora também proprietários da maior parte das terras onde a plantam. Criaram assim, as bases de uma verdadeira agroindústria, onde ao lucro de origem industrial somam o lucro agrícola e a renda da terra. Afinal, esta cultura ocupa os melhores solos existentes no país, constituindo-se em verdadeiros monopólios territorializados.*

O ingrediente novo neste processo de territorialização do capital é que agora este tipo de agricultura – nefasto seja no âmbito ambiental, seja no social – está ancorado sob o signo de “moderno” e de “sustentável”:

*A segurança energética é um dos principais desafios deste século. O aumento da população mundial e do consumo per capita, associados ao problema da mudança do clima, ensejam a necessidade de ações mais coordenadas e sustentáveis, em seus aspectos ambientais, sociais e econômicos. Nesse sentido, o Brasil tem muito a contribuir, pois possui uma matriz energética com 46% de fontes renováveis, num mundo que só utiliza 15%. Isso faz com que o país possua uma posição de destaque no cenário mundial, principalmente por sua forte estratégia em agroenergia, que representa mais da metade dessa fonte renovável.*

*Um dos principais casos de sucesso foi o Proálcool, lançado em 1975, com o objetivo de diminuir a dependência do petróleo importado pelo Brasil. Ele prestou uma grande contribuição ao desenvolvimento tecnológico do setor sucroalcooleiro. Atualmente, a cana-de-açúcar e seus derivados são a segunda principal fonte de energia primária da matriz energética nacional e o consumo de etanol já é superior ao da gasolina. Essa experiência tem conquistado o mundo e o Brasil se tornou referência nessa área. ([http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos\\_portal/anuario\\_cana.pdf](http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/anuario_cana.pdf))*

O excerto anteriormente citado faz parte do Prefácio do Anuário Estatístico da Agroenergia, publicado recentemente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Nota-se que o alicerce ideológico que respalda a expansão dos agrocombustíveis é a idéia de “sustentabilidade”, termo cunhado por organismos supra-nacionais – mais especificamente a FAO – após as reuniões da Rio 92.

Entretanto, a expressão “sustentabilidade” não é um conceito, não é um índice, não foi gestada pelo pensamento científico e, fundamentalmente, não explica e não define absolutamente nada.

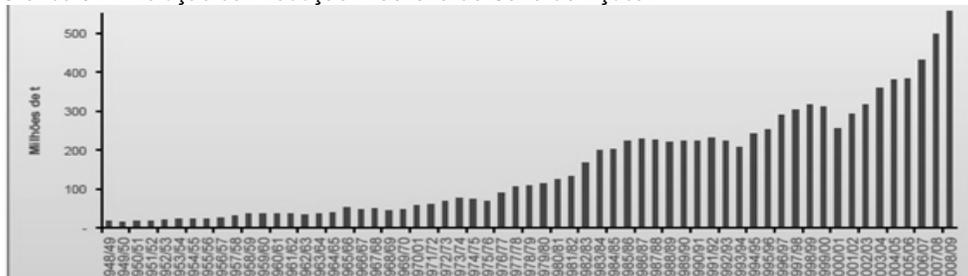
A idéia de “desenvolvimento sustentável”, que ancora a expansão dos agrocombustíveis foi criada quando os organismos supra-nacionais – após as barbaridades ambientais ocorridas desde o fim da II Guerra até meados dos anos 80 – procuraram uma saída para a crise ambiental que no limite significava: “é possível ter desenvolvimento sem agredir o ambiente”.

Entretanto, esta expressão deve ser entendida como uma contradição nos próprios termos. Ou seja, se o desenvolvimento da sociedade capitalista é necessariamente a reprodução ampliada do capital, que tem por princípio a apropriação do planeta e a transformação de tudo quanto possível em mercadoria, não é possível que este “desenvolvimento ilimitado” se concretize sem ferir o ambiente, quer dizer, “sustentavelmente”.

É neste âmbito que devemos perceber o que tem significado a transformação do alimento em energia.

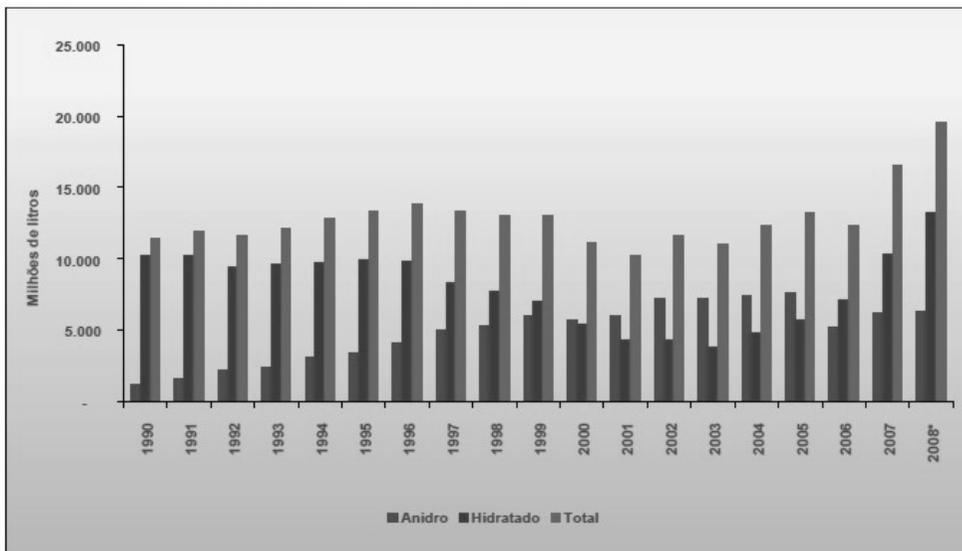
Os dados divulgados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, são alarmantes no que diz respeito à produção de cana-de-açúcar no país, particularmente visando à produção de etanol, (lembrando que o consumo de etanol já é superior ao da gasolina no país).

Gráfico 3 – Evolução da Produção Brasileira de Cana de Açúcar



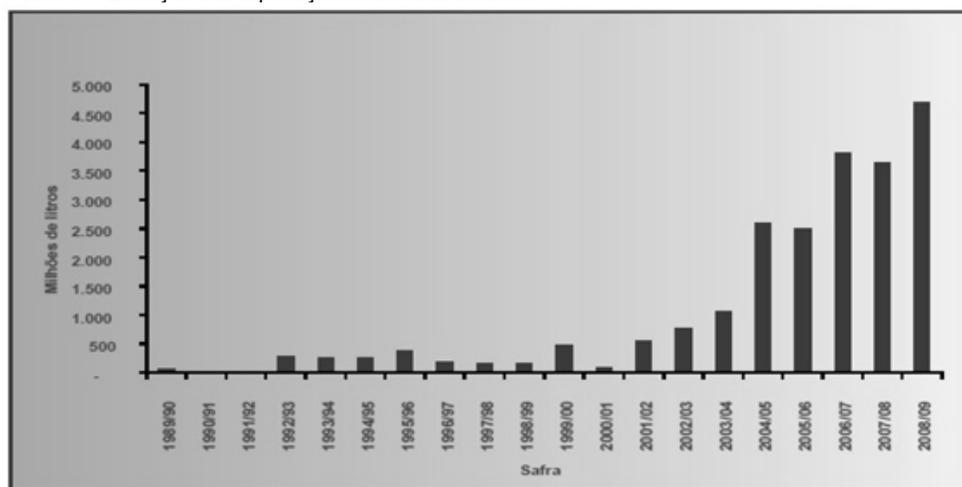
Fonte: [http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos\\_portal/anuario\\_cana.pdf](http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/anuario_cana.pdf)

Gráfico 4 – Consumo de álcool combustível no Brasil



Fonte: [http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos\\_portal/anuario\\_cana.pdf](http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/anuario_cana.pdf)

Gráfico 5 – Evolução das exportações brasileiras de álcool



Fonte: [http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos\\_portal/anuario\\_cana.pdf](http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/anuario_cana.pdf)

Os dados indicam um absoluto e vertiginoso aumento na produção de cana-de-açúcar, particularmente para a produção de álcool. Nota-se também um aumento vertiginoso tanto no consumo interno, quanto na exportação do produto.

Com relação ao consumo de álcool combustível nota-se que este praticamente quadruplicou em cinco anos.

Se tradicionalmente o nordeste foi o principal responsável pela produção da cana, este quadro foi completamente invertido na atualidade. O Sudeste, em especial o estado de São Paulo, é agora o principal produtor de cana-de-açúcar.

São Paulo, além de ser o principal produtor de cana-de-açúcar, tem uma produção que é maior do que a produção dos demais principais estados produtores juntos. Ou seja, enquanto a produção de cana em São Paulo foi de 266,07 milhões de toneladas, a produção do Paraná, Alagoas, Minas Gerais e Pernambuco, somada, foi de 109,29 milhões de toneladas, em 2005 (IBGE). Isto significa que o estado de São Paulo não apenas é responsável pela maior parte da cana produzida no país, como produz mais do que o dobro do que os demais estados juntos.

Os mapas a seguir permitem uma leitura deste processo no estado de São Paulo, de forma clara:

Mapa 2 - Cana Safra 2008/2009



Fonte: Projeto Canasat – INPE/UNICA

Mapa 3 - Cana Safra 2003/2004



Fonte: Projeto Canasat – INPE/UNICA

Fica bastante evidente, a partir dos mapas apresentados, a magnitude da expansão do cultivo da cana-de-açúcar em São Paulo.

O cultivo avançou massivamente em direção ao Oeste Paulista, tanto no sentido Noroeste, principalmente, mas, também no sentido Sudoeste, região de Assis-Ourinhos.

A cana, portanto, não só é cultivada nas áreas de solo mais férteis do estado, como tem avançado diretamente sobre áreas de produção de alimentos (como por exemplo: milho, mandioca, amendoim, entre outros) e áreas que tradicionalmente eram direcionadas para

criação de gado (região de Araçatuba, por exemplo) – implicando no avanço da criação de bovinos sobre a Amazônia.

Vejamos os dados nas tabelas apresentadas a seguir:

Tabela 1. Área de agricultura, pecuária e florestas substituída por cana em hectares - 2008

Atividade	MG	GO	PR	MS	MT
Agricultura	91.959	108.072	55.159	38.908	17.761
Pecuária	48.284	34.514	42.336	48.465	10.555
Florestas	876	0	0	0	2.385
<b>Total</b>	<b>141.190</b>	<b>143.255</b>	<b>97.719</b>	<b>87.434</b>	<b>30.735</b>

Fonte: Glass, V. 2010.

Tabela 2 - Expansão da cana sobre agricultura, pecuária e citricultura em São Paulo em hectares

Ano	Agricultura	Pecuária	Citricultura	Total
2008	268.633	371.262	19.919	661.969
2007	304.625	321.119	8.997	636.814

Fonte: Glass, V. 2010.

Nota-se, na comparação entre os dois mapas, que mudou a configuração do campo paulista, traduzindo-se cada vez mais em um “mar de cana”. Este aumento vertiginoso tem implicações bastante severas: a mais evidente delas é a diminuição da produção de alimentos como já se pôde observar nas Tabelas 1 e 2.

Além disto, observa-se também uma ameaça à reprodução camponesa em assentamentos e/ou bairros rurais próximos, melhor diríamos, cercados pelo cultivo da cana.

Esta ameaça se dá tanto no nível em que ocorre a subordinação camponesa ao capital (coagidos que são a arrendarem suas terras e/ou cultivarem exclusivamente para as usinas), como também de forma física, ou seja, os agroquímicos pulverizados por avião invadem os cultivos camponeses, muitas vezes inviabilizando-os, conforme relatos colhidos em diversos trabalhos de campo (Americana-SP, Santa Bárbara d’Oeste-SP, Andradina-SP).

Como já afirmamos anteriormente (Bombardi, 2009), esta massiva ampliação da cultura da cana no país explica-se, primeiro, em função do mecanismo de inserção do país na economia mundializada, uma vez que grande parte das mercadorias produzidas a partir da cana é exportada: o Brasil é o principal exportador mundial de açúcar, sendo o montante de sua exportação superior ao da União Européia, Austrália, Cuba e Tailândia, juntos, que são, na seqüência, os demais principais exportadores de açúcar (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2005, 2009).

A exportação de etanol tem aumentado tanto em números, quanto em países para os quais o Brasil tem exportado. Segundo o próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento à época:

*O vigoroso avanço do agronegócio no exterior, segundo dados divulgados hoje (06/01) pela Secretaria de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foi ancorado no bom desempenho de produtos como a carne bovina, suína e de frango, complexo soja (grão, farelo e óleo), açúcar, álcool e madeiras. Juntos, esses produtos explicam 71% do aumento das exportações do setor em 2004. Café, fumo, lácteos e algodão também tiveram uma boa performance. (Grifo nosso)<sup>20</sup>*

Este aumento tão significativo das exportações brasileiras, particularmente o papel dos produtos agropecuários neste montante, e a grande valorização pelo governo brasileiro do saldo positivo da balança comercial a partir destas exportações – como se vê nos excertos das páginas na rede Internet tanto do Ministério da Agricultura quando do Ministério do Desenvolvimento – revelam que o papel do país na economia mundializada tem se configurado

<sup>20</sup> Fonte: www.agricultura.gov.br, consultado em 09/01/05.

como o de um grande exportador de produtos agrícolas. É, como afirma Oliveira, a reprodução reatualizada do passado<sup>21</sup>.

Ocorre que esta opção tem levado, nos últimos anos, a um recrudescimento da concentração fundiária e dos conflitos sociais no campo.

Estes conflitos são muitas vezes silenciosos, estando os trabalhadores do corte da cana sujeitos à morte por extenuação no trabalho (Alves, 2006; Silva, 2005, 2007). A média de corte diária por trabalhador tem chegado a 12 e até mesmo 15 toneladas. A idade do trabalhador – diante do desgaste físico exigido para o trabalho – tem sido entre 18 e 30 anos, já que antes dos 18 e depois dos 30 é praticamente impossível exercer a tarefa. Vale lembrar que em São Paulo o valor médio pago por tonelada de cana cortada não chega a R\$3 (cerca de dois dólares).

Tão arcaica e grave é esta situação e, portanto, tão pouco moderna, apesar do “verniz de modernidade”, que segundo o Jornal Folha de São Paulo (30/06/2009): o próprio “BNDES<sup>22</sup> é sócio de usina acusada de usar trabalho “escravo”.”

De acordo com Maria Luisa Mendonça:

*Em 2009, o Ministério do Trabalho incluiu granes usinas na chamada “lista suja” do trabalho escravo. Uma delas foi a Brenco, que tem participação acionária de 20% do BNDES. Entre 2008 e 2009, o BNDES liberou R\$ 1 bilhão para usinas da Brenco em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás. Ao mesmo tempo, o Grupo Móvel expediu 107 autos de infração contra a empresa, que é presidida pelo ex-presidente da Petrobras (...)* (MENDONÇA, M. L. 2010, p. 60)

Notam-se dois fenômenos atuando paralelamente nesta nova fase da agricultura brasileira: o primeiro, velho conhecido, trata-se do Estado não apenas subvencionando o capital, mas atuando de forma a estimular a extrema precarização das relações de trabalho, ainda que na contramão de suas próprias determinações<sup>23</sup>. E, o segundo fenômeno, que diz respeito ao processo massivo de internacionalização da agricultura brasileira, em que companhias multinacionais adquirem terras nacionais e/ou adquirem usinas de processamento da cana:

*A participação de empresas estrangeiras na indústria da cana no Brasil cresceu de 1% em 2000 para 20% em 2010. Existem cerca de 450 usinas no Brasil, controladas por empresas nacionais e estrangeiras ... Em outubro de 2009, a empresa francesa Louis Dreyfus Commodities anunciou a compra de cinco usinas da Santelisa Vale, de Ribeirão Preto (SP) ... Em 2009 a empresa petroleira britânica British Petroleum (BP) anunciou que irá produzir etanol no Brasil, com um investimento de 6 bilhões de dólares nos próximos 10 anos ... Em julho de 2009 a Syngenta divulgou a aquisição de terras para produzir mudas de cana-de-açúcar na região de Itápolis (SP). O projeto inclui a produção de mudas transgênicas e pretende se expandir para outros estados, como Goiás, Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso do Sul. (Mendonça, M. L. 2010, p. 58)*

Nota-se que estamos diante de uma nova fase da agricultura no capitalismo, em que ela também é mundializada, é internacionalizada.

Vemos o alimento transformado em energia e submetido à lógica do interesse do setor energético. Vemos a terra, portanto, tornando-se ela própria matéria prima para a geração de energia.

<sup>21</sup> Oliveira, A.U. – Participação em Mesa Redonda no X EGAL – Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo, 2005.

<sup>22</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

<sup>23</sup> Refiro-me ao “...movimento que uniu governo e empresa criado em 2009 na tentativa de minimizar críticas aos impactos sociais e ambientais gerados pela cadeia produtiva da cana. Nesse sentido, em junho do ano passado, a Unica, o governo federal e o setor sindical (Feraesp e Contag) firmaram um acordo que prevê uma série de adequações do setor canavieiro à legislação trabalhista – o “Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar”, firmado por 331 usinas brasileiras (cerca de 80% das empresas do setor) -, e em setembro, após inúmeras postergações, finalmente foi lançado o Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar (ZAE), instrumento técnico que avalia as condições edafoclimáticas e ambientais do cultivo da cultura”. (Glass, V. 2010, p.74).

Para muito além da “cana”, o que temos de fato é solo e água transformando-se em commodities, esvaindo-se do território nacional, sob o discurso falacioso da “sustentabilidade ambiental”.

Em que pese esta internacionalização, vemos o arcaísmo das relações sociais sustentando a reprodução ampliada do capital, a exemplo da impunidade no caso do Massacre de Eldorado do Carajás, ocorrido há 15 anos, no dia 17 de abril de 1996, quando 19 integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foram assassinados e 69 foram feridos pela Polícia Militar do estado do Pará.

Depois de quinze anos, nenhum envolvido no massacre foi preso.

Como conclusão pode-se afirmar que a máscara de modernidade que é atribuída à agricultura brasileira encobre todo o arcaísmo que a sustenta.

### **Bibliografia**

- ALVES, F. (2006). “Por que morrem os cortadores de cana?” *Saúde e Sociedade*. V. 15, nº 3, p. 90-98.
- BOMBARDI, L. M. (2005). *Campesinato, luta de classe e reforma agrária (A Lei de Revisão Agrária em São Paulo)*. São Paulo. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2009). “O avanço dos agrocombustíveis no Estado de São Paulo e suas implicações territoriais”. In: *Anais do V Simpósio Internacional de Geografia Agrária*. (CD ROM). Niterói.
- BRAY, S. C.; FERREIRA, E. R.; RUAS, D. G. G. (2000). *As Políticas da Agroindústria Canavieira e o Proálcool no Brasil*. Marília: Unesp-Marília-Publicações.
- CPT (Comissão Pastoral da Terra). (2008). *Conflitos no Campo 2007*. Comissão Pastoral da Terra/ Edições Loyola, Goiânia.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Conflitos no Campo 2009*. Comissão Pastoral da Terra/ Edições Loyola, Goiânia.
- GLASS, V. (2010). “Impactos da Cadeia Produtiva da Cana”. In: *Conflitos no Campo 2009*. Comissão Pastoral da Terra/ Edições Loyola, Goiânia. p. 73-79.
- MENDONÇA, M. L. (2010). “Monopólio da terra e produção de agrocombustíveis”. IN: *Direitos Humanos no Brasil 2010. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. p. 57-64.
- OLIVEIRA, A. U. (1995c.) “Agricultura Brasileira: Transformações Recentes”. In: ROSS, J.L.S. (Org.), *Geografia do Brasil*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Mitos e verdades sobre o campo”. In: *Jornal Brasil de Fato*, São Paulo, ano 1, nº 23, 7 a 13 de agosto.
- \_\_\_\_\_ *Crise alimentar é o resultado do livre mercado e do abandono da política agrária*. Entrevista concedida ao jornal “Correio da Cidadania”. [Consultado em 09/05/2008]. <http://www.correiodacidade.com.br/content/view/1750/47/>
- PETROBRAS. *Relatório de Atividades de 2006*. [Consultado em 12/05/2008]. [www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br)
- PORTO-GONÇALVES, C.W.; ALENTEJANO, P. R. R. (2010) “A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio nos últimos 25 anos”. In: *Conflitos no Campo 2009*. Comissão Pastoral da Terra/ Edições Loyola, Goiânia. p. 109-117.
- RIBEIRO, H. (2008) “Queimadas de cana-de-açúcar no Brasil: efeitos à saúde respiratória”. In: *Revista de Saúde Pública da USP*. São Paulo. 7p.
- SILVA, M. A. M. (2005) “Trabalho e trabalhadores na região do ‘mar de cana e do rio do álcool’”. *Agrária*. N. 2, p. 2-39.
- SILVA, M. A. M. in ZAFALON, M. (2007). “Cortadores de cana têm vida útil de escravo em SP”. *Jornal Folha de São Paulo*. Seção Dinheiro. 29/04/2007.
- THOMAZ, JR. A. (1988) *A Territorialização do Monopólio: as agroindústrias canavieiras em Jaboticabal*. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

## **A Evolução da Paisagem no Vale do Minho Internacional no Âmbito do Processo de Integração da União Europeia**

**Carlos Manuel Rodrigues Pereira**

Universidade do Minho - Departamento de Geografia  
carlospereirapl@gmail.com ou carlospereira@esg.pt

### **Resumo**

A criação da União Europeia e o desenvolvimento das políticas territoriais têm consequências evidentes na política territorial e na transformação da paisagem. O estudo e análise da evolução das políticas europeias ao longo do vale do Minho Internacional, com estruturas políticas, sociais e culturais diferenciadas, pretende alcançar um conhecimento das realidades e das incidências que na transformação da paisagem tiveram as distintas formas de aplicar as políticas ambientais da União Europeia, integrando nesta análise as principais políticas sectoriais que afectam a construção da paisagem. O estudo tem, por base a análise das linhas ambientais e agrárias da EU; análise da forma de aplicação e dos resultados em Espanha e Portugal. Serão utilizadas ferramentas SIG para abordar a problemática dos processos de difusão das políticas agrárias (caso do Vinho e do incremento da superfície florestal pela diminuição da pressão demográfica) e ambientais (usos da água, tratamentos e depuração, rede Natura 2000, etc) no espaço e no tempo.

Palavras.chave: União Europeia, Vale do Minho, Paisagem, Sistemas de Informação Geográfica, Políticas Territoriais.

### **1. Introdução**

#### *Criação da União Europeia*

A União Europeia, tal como a conhecemos hoje, teve a sua génese no final da primeira metade do século XX. Após o final da segunda grande guerra os países vizinhos do centro da Europa chegaram à conclusão que seria mais vantajoso, para todos, uma união de esforços em detrimento de novas guerras.

O ano de 1950 marca o início de uma cooperação que visava o desenvolvimento económico dos países do eixo central europeu, nomeadamente da Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda, constituindo-se desta forma a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

São lançadas as primeiras pedras da união económica e política que é reforçada no Tratado de Roma, corria o ano de 1957, tendo-se adoptado, desde então, o conceito de Comunidade Económica Europeia (CEE).

Na década de 60, fruto da estabilidade granjeada com o pós-guerra e com os primeiros passos da CEE, assiste-se a um desenvolvimento cultural e económico sem paralelo. A abertura das fronteiras a trocas comerciais, e as preocupações relacionadas com a auto-suficiência alimentar levam a CEE a desempenhar um papel regulador. No final da década, surge um movimento que viria a ficar na história, o Maio de 68 que trouxe uma nova forma de pensar e encarar a sociedade.

A década de 70 é marcada por uma fase de muita turbulência em termos políticos e económicos um pouco por toda a Europa. A forte dependência de energias fósseis, que ainda hoje é gritante, leva a uma grave crise energética e por consequência à instabilidade económica, fruto dos conflitos Israelo-árabe. Caem as duas últimas ditaduras da Europa, Portugal e Espanha, promovendo-se desta forma, ainda que de forma inconsciente, uma aproximação à CEE. No entanto, nesta década, apenas a Dinamarca, Irlanda e Reino Unido se juntam à Comunidade. Surgem as primeiras medidas que visavam ajudar à resolução de desequilíbrios de desenvolvimento, com incentivos à criação de emprego e infra-estruturas. Foi em 1979, que pela primeira vez, todos os eleitores dos países membros foram chamados a eleger os seus representantes na CEE.

#### *Consolidação*

Na década de 80 assiste-se à entrada de 3 novos países, primeiro a Grécia em 1981 e depois Portugal e Espanha, cinco anos mais tarde. Em 1986, é criado o Acto Único Europeu, que

procura fomentar o comércio na UE. No final da década, assiste-se à queda do muro de Berlim e à reunificação do “Motor da Economia Europeia”.

Na década de 90, é solidificado o Mercado Único que tinha como principal propósito a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais. Assiste-se à assinatura dos tão badalados: Tratado da União Europeia, Tratado de Maastricht e Tratado de Amesterdão. São acertadas colaborações em matéria de segurança e defesa e surgem as primeiras grandes preocupações ambientais. Em 1995, a Áustria, Finlândia e Suécia passam a integrar a UE. Os acordos de “Schengen” e as novas tecnologias, que comecem a proliferar, impulsionam as comunicações, transportes....

Surge um novo século e um novo milénio, novos desafios se levantam à UE. A criação da moeda única, os ataques terroristas, a reunificação política da Europa, as preocupações de segurança levou a uma luta unida em prol do bem comum. Em 2004 a UE recebe novos membros, Chipre, Estónia, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, República Eslovaca, Eslovénia e Hungria. Em 2007 aderem Roménia e da Bulgária.

Hoje, ao iniciar-se a década de 2010, as preocupações, essencialmente económicas, dominam a actualidade da UE. Mergulhada numa grave crise, a UE vê-se afectada por problemas relacionados com a crise mundial, com a má gestão dos fundos e com uma evidente desorganização estrutural, principalmente dos países mais pobres, que não foram capazes, em tempo útil, de se prepararem para estas adversidades.

#### *Adesão de Portugal e Espanha*

Quando Portugal e Espanha solicitaram a integração na UE, fizeram-no, segundo Marques (2010) com base em dois argumentos, argumentos de natureza política e argumentos de natureza económica. Os primeiros prendem-se com a consolidação da democracia e estabilização do quadro político. Os segundos assentam no binómio “integração-desenvolvimento”. Ou seja, utilizar os efeitos da integração como mecanismos exógenos indutores da modernização da economia portuguesa, modernizando as suas estruturas, para o que passava a dispor de novos recursos financeiros de origem comunitária.

Com a adesão, segundo Neutel (2007), Portugal recebeu cerca de 850 milhões de dólares para reestruturar a sua agricultura, candidatou-se ao Fundo Regional de Desenvolvimento Europeu, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Apoio Agrícola, ao Banco de Investimento Europeu e aproveitou condições especiais de empréstimos quer ao sector privado, quer ao estatal. Na sua totalidade, Portugal recebeu 137 biliões de escudos da Comunidade e em 1988 receberia mais um terço do que em 1985. A estratégia inicial portuguesa foi encorajar a competitividade, promover o crescimento do investimento, reduzir o défice do sector público e diminuir a inflação. Construíram-se estradas, caminhos-de-ferro, desenvolveu-se a educação e realizaram-se programas de irrigação. Procedeu-se também à liberalização do sector financeiro, à liberalização dos bancos, ao aumento do sector bancário e ao aumento de sociedades financeiras. A indústria conheceu também algum desenvolvimento.

Foi-lhe injectado um fundo de 2 biliões de escudos, principalmente na indústria têxtil, vinícola e na indústria dos sapatos. Quanto à agricultura, foram construídas infra-estruturas e barragens. Como consequência, de 1986 a 1988, Portugal cresceu mais depressa do que qualquer outro país na União Europeia, ou seja cerca de 4,6%, enquanto a União Europeia crescia cerca de 3,1%. Nesse mesmo período, a inflação diminuiu para 8,9%, de 1986 a 1990 o desemprego diminuiu para 4,2% e o défice orçamental diminuiu significativamente.

Espanha recebeu cerca de 7.5 biliões de dólares. Mas, contrariamente a Portugal, na véspera da adesão os sinais de recuperação eram já evidentes: a inflação descera de 24,5% para 8,3%, o produto interno bruto apresentava um excesso de 1,7% e o crescimento anual ultrapassava os 2% em 1986. No entanto, era considerado um dos países mais pobres da União porque as suas exportações assentavam essencialmente em produtos manufacturados (cerca de 78%), tinha um elevado grau de desemprego, tinha falta de infra-estruturas, défice de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico e um grande desequilíbrio entre regiões. Contudo, o país iria recuperar rapidamente. O sector financeiro desenvolver-se-á com a vitalidade dos cerca de 50 bancos e um forte impulso no sistema de empréstimos. O investimento estrangeiro passará a rondar cerca de 80 biliões de dólares entre 1986 e 1991 e a indústria de construção automóvel, dominada por investimento estrangeiro, fará com que o país se torne o quarto maior produtor europeu à frente do Reino Unido e não longe da Itália, empregando um em cada dez

espanhóis. A agricultura tornar-se-á também um sucesso, graças a um moderno programa de irrigação. O turismo contribuirá para o desenvolvimento do país, mas será essencialmente no sector das infra-estruturas que o milagre se fará sentir: em quatro anos, a Espanha fez o que normalmente demoraria 20 ou 30. Só no campo da extracção mineira, o país não conseguiu o desenvolvimento de outros países europeus, alegadamente devido aos sindicatos e à falta de modernização do sector.

Segundo Neutel (2007), de 1987 a 1991, Portugal aproximou-se da Europa. O produto interno bruto, que em 1986 era de 53% da média europeia, passou em 2000 para 75%. Nenhum outro país (nem mesmo a Irlanda) conseguira tanto em tão pouco tempo. No entanto, e apesar das expectativas, o progresso irá diminuir. De facto, se de 1987 a 1991 Portugal conseguiu aproximar-se da Europa com um produto interno bruto de 10,7%, nos quatro anos seguintes decrescerá para 6% e nos quatro seguintes atingirá somente 3,4%, o que faz com que a convergência com a União Europeia possa demorar 70 anos. O investimento estrangeiro também irá diminuir de 2,8 biliões em 1998 para 570 milhões em 1999.

Resumindo, Portugal inverterá por completo o seu ciclo de crescimento e as expectativas iniciais de desenvolvimento e se a tendência se mantiver, em 2020 o produto interno bruto continuará semelhante ao actual. Quanto a Espanha, se em 1975, um quinto dos trabalhadores ainda trabalhava a terra, em 2000 já se construíam no país mais carros do que no Reino Unido. O país passou também a ser um dos líderes no negócio dos telefones móveis, criou mais empregos do que os Estados Unidos, e as finanças públicas foram completamente recuperadas. Em suma, Espanha conseguiu evoluir 60 anos em 25 e assumir-se como uma das maiores nações da Europa. Para sermos mais explícitos, em 2000, o produto interno bruto era de 4%, facto que já vinha a repetir-se nos últimos 4 anos, o desemprego descia de 24% para menos de 14%, os juros a longo prazo desciam de 15% para 6%, a despesa pública descia de 49,5% em 1993 para menos de 42% e o défice orçamental diminuía de 7% em 1995 para 0. Apesar da retoma espanhola datar dos anos 60, o sucesso começou, de facto, com a entrada na União Europeia. A modernização começou com o corte no pessoal e nos salários, enquanto os sindicatos compreenderam que a pressão por maiores salários, gasto público e protecção poderia ser contraproducente. O governo socialista começou por introduzir legislação mais flexível no que diz respeito ao despedimento e consequentemente também em relação a novas contratações, combateu o gasto e, logo, a inflação e assim, nos anos 90, os fundos de pensão, os seguros de vida e os fundos de investimento subiram de 5% para 70%. Também o comércio de serviços e de mercadorias subiu de 37% para 56% nos anos 90. Deste modo, os Espanhóis passaram a ser cerca de 75% mais ricos do que nos 30 anos anteriores. O país passou a desenvolver-se a uma média de 3,2% ao ano, o rendimento de cada pessoa passou a ser de 87% da média Europeia (para os 15) e o orçamento passou a apresentar um excedente. Ou seja, Espanha conseguiu transformar-se num dos países mais desenvolvidos da União.

#### *Cooperação Regional*

A nível regional, a cooperação entre Galiza e Norte de Portugal, tem-se intensificado nos últimos anos, fruto das directivas europeias. Exemplo disso foi a criação, em 1991 da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, ao abrigo do Convénio Marco Europeu sobre a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades e Autoridades Territoriais do Conselho da Europa de 1980. Ao que se seguiu a criação da Agrupação Europeia de Cooperação Territorial – Galizia-Norte de Portugal (GNP-AECT), na qual participa a Xunta da Galiza e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região Norte de Portugal. Em 2008, em Santiago de Compostela, assina-se o Convénio de Cooperação Territorial Europeia, entre a Xunta da Galiza e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), para a constituição da GNP-AECT que tem como objectivo facilitar e fomentar a Cooperação Territorial entre a Galiza e o Norte de Portugal. Em 2010, entrou em funcionamento efectivo, com a tomada de posse de todos os Orgãos.

É com este tipo de estruturas que a UE procura o desenvolvimento equilibrado das regiões, tentando debelar desequilíbrios regionais.

Mas a cooperação entre Galiza e Norte de Portugal, no pós integração na UE, teve um forte impulso com a criação do Arco Atlântico em 1989, que surge como resposta à constatação que havia um eixo europeu Milão/Londres que congregava a maior parte dos recursos e fluxos de desenvolvimento. O Arco assenta na ideia de aceder a fundos comunitários que permitissem a

convergência com os principais centros económicos europeus e criar uma massa crítica que representasse estas áreas mais desfavorecidas, e que fosse capaz de influenciar Bruxelas na distribuição de apoios comunitários.

Em 1993, em Santiago de Compostela promove-se o primeiro encontro de empresários com o objectivo de criar estratégias de desenvolvimento equilibrado. Desde então a angariação de fundos através de Programas Comunitários como o RECITE, Atlantis e INTERREG tem sido o seu cavalo de batalha.

Esta preocupação de cooperação transfronteiriça não constava no Tratado de Roma (1957), mas já estava prevista na constituição do Fundo Social Europeu (FSE) para as regiões com menor índice de desenvolvimento, embora não tenha tido grande desenvolvimento nessa fase. Assim, em 1975 surge o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) com o objectivo claro de ajudar as regiões menos desenvolvidas e que tivessem a passar por graves problemas económicos devido a processos de reconversão/modernização ou declínio industrial.

Com efeito, só em 1992, com o Tratado da Acta Única, que para além de consolidar o Mercado Único, estabeleceu como uma das principais prioridades a construção europeia com base na coesão económica e social de todas as regiões.

O tratado de Maastricht cria o Comité das Regiões, órgão consultivo que torna a representação das regiões efectiva no ceio da União Europeia.

Desde então os fundos estruturam-se no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Orientação (FEOGA-O) e pelo Instrumento de Financiamento e Orientação Pesqueira (IFOP). Surgindo, com o Tratado da União Europeia os Fundos de Coesão para países com PIB inferior a 90% da média europeia (Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia).

O Comité das Regiões não vai ter o papel que se esperava, já que o principal pilar na cooperação transfronteiriça vai ser, sem dúvida, os fundos estruturais. Para agilizar a sua distribuição a Comissão Europeia e o Eurostat vão desenvolver a divisão do espaço regional europeu, através do *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* (NUTS), que apresenta três níveis em função do grau de desenvolvimento, determinando desta forma as prioridades na atribuição de fundos. A Galiza e o Norte de Portugal integram as NUTS II e dentro delas temos as NUTS III: Pontevedra e Minho-Lima, que englobam a área de trabalho da presente tese.

Para a aplicação justa e efectiva dos fundos, as autoridades comunitárias estabeleceram quatro vectores: Cooperação, Adição, Plurianualidade e Concentração. Entre os objectivos estabelecidos diz-se que os fundos devem ser aproveitados para fomentar o desenvolvimento e o ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas (Objectivo 1), reconverter as regiões fronteiriças ou partes delas gravemente afectadas pelo declínio da indústria (Objectivo 2), facilitar o desenvolvimento e o ajuste estrutural nas zonas rurais (Objectivo 3).

Anos mais tarde (1999), assiste-se a uma reajuste na distribuição e verbas e nos objectivos estabelecidos inicialmente, sendo que o Objectivo 2 é reforçado com a componente Rural e o Objectivo 3 destina-se a projectos de educação, formação e emprego.

Com o lançamento do Programa INTERREG I (1989-1993) e do INTERREG II (1994-1999) pretendia-se fomentar a cooperação transfronteiriça e ajudar as áreas periféricas. Mas é com o INTERREG III (2000-2006) que se tenta criar estruturas para consolidar esta ajuda, tendo-se criado para o efeito organizações de cooperação transfronteiriça.

O POCTEC (Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal (2007-2013) sucede o INTERREG III, e vai dar resposta a um dos três actuais objectivos prioritários da União Europeia: “Cooperação Territorial Europeia”. Procura desenvolver as zonas fronteiriças, reforçando as relações económicas e as “redes de cooperação existentes que se têm vindo a desenvolver e incrementar desde 1989, com a execução de projectos de infra-estruturas, às quais que se têm vindo a incorporar progressivamente outros sectores como o turismo, os serviços sociais, o meio ambiente, a inovação tecnológica, a saúde, a educação ou a cultura”. (POCTEC 2010).

Outros programas, que tiveram expressão sobre o nosso território foram o LEADER (destinado à procura de aproveitamento dos recursos endógenos das áreas rurais, fomento do intercambio de experiencias e a cooperação transnacional); RECITE (projecto piloto para as regiões e

idades europeias que fomentou a criação de infra-estruturas e cooperação e intercâmbio de experiências) e o URBAN (que financiava projectos de revitalização económica e social nas cidades e periferias urbanas deprimidas).

#### *Aplicação dos Fundos Comunitários*

A nível local, territorialmente são bem evidentes alguns dos resultados da aplicação de fundos comunitários nas três fases do INTERREG. São exemplo disso, importantes infra-estruturas de transporte e comunicação fronteiriças como a construção das pontes de Arbo/Melgaço, Vila Nova de Cerveira/Goíán ou a rede de fibra óptica Valença/Tui.

Em termos ambientais foram desenvolvidos inúmeros projectos, como levar o saneamento básico aos meios rurais, a aposta na cooperação entre os Parques do Gerês/Xures.

Na política laboral, foram desenvolvidas inúmeras acções de formação, promovendo o emprego e intercâmbios escolares entre as duas regiões, principalmente a nível da formação profissional. Criou-se em Valença um centro de emprego transfronteiriço da rede EURÉS. Apostou-se na cultura e no turismo, através do incentivo ao turismo rural e de natureza como uma das maiores potencialidades de desenvolvimento regional.

Estabeleceram-se parcerias a nível estatístico que resultaram na publicação de Anuários Estatísticos e Atlas de Empresa da região transfronteiriça.

A criação do Fundo de Capital de Risco veio promover o desenvolvimento industrial e as relações económicas entres ambos os lados do Minho criando condições para que as PME's se pudessem internacionalizar.

Na agricultura e pesca um dos incentivos mais importantes foi a reestruturação do sector pecuário numa faixa de 100km para cada lado do Minho.

No aspecto social, desenvolveram-se programas de férias para intercâmbio de pessoas da terceira idade, aquelas que mais viveram as ditaduras.

A par dos programas comunitários, têm sido postas em marcha políticas que têm desempenhado um papel importante na evolução paisagística da Galiza – Norte de Portugal e particularmente da região do Minho Internacional.

A Política Agrícola Comum (PAC) é uma das políticas que mais tem marcado a paisagem da região. Surge em 1957, numa altura em que se começa a sentir a escassez de alimentos provocada por um crescimento populacional que superava o crescimento da produção agrícola. Os primeiros mecanismos de apoio foram estabelecidos em 1962.

Foi estruturada para garantir que a Europa produzia alimentos em quantidade suficiente para se alimentar. Durante décadas estabeleceu preços dos produtos, por vezes acima do valor real, concedeu subsídios com base nas quantidades produzidas, sem atender a questões de sobreprodução.

O dinheiro disponível para esta política tem vindo a perder peso no bolo orçamental da UE, em 1970 representava 70%, no orçamento para 2007-2013 representa apenas 35%. Neste orçamento estão previstos 9,7% destinados a outras iniciativas de desenvolvimento rural.

Nas primeiras revisões da PAC tentou-se resolver o problema sobreprodução. Em 2002 assiste-se a uma revisão muito mais profunda, fruto das crises alimentares, do alargamento da UE a Leste, das restrições da Organização Mundial do Comércio motivadas pela estratégia de desenvolvimento aprovadas em Gotemburgo.

Em 2003 é aprovada a nova PAC, que tenta fazer a separação entre subsídios e produção, agora os agricultores são apoiados em função da dimensão das propriedades e não em função da produção. Um apertar do cerco a nível de exigências ambientais, de segurança alimentar e de padrões de instalações de animais, mais dinheiro para o desenvolvimento rural em vez de subsídios directos e ao mercado, cortes em muitos preços tabelados.

Nesta revisão, vários sectores foram deixados de parte, tendo sido introduzidas pequenas alterações ao longo do tempo: em 2005 reforma do açúcar, em 2006 e 2007 reforma do vinho, banana, frutas e vegetais.

Actualmente, verifica-se que existe a vontade de lutar por uma maior qualidade e segurança alimentar, pela aplicação eficiente do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013, por planos para culturas energéticas e pela simplificação e redução da burocracia da PAC.

Com a adesão dos países de Leste à UE, o número de agricultores aumentou em 70% o que não tem sido fácil de gerir.

A UE tem tentado dar um novo rumo à agricultura, estabelecendo como objectivo para 2020, que 10% das necessidades energéticas, devem ser colmatadas com biocombustíveis.

Ao longo da região do Minho internacional são vários os exemplos de concretização de projectos financiados pela PAC, sendo inúmeras as alterações na paisagem. É bem visível a expansão do sector da viticultura, da kiwicultura, da pecuária...

Outra política, esta mais proteccionista, que tem tido uma importância elevada sobre a paisagem da região, é a Rede Natura 2000.

“A degradação contínua dos habitats naturais e as ameaças que pesam sobre algumas espécies constituem uma preocupação primordial na política ambiental da União Europeia (UE). A presente directiva, designada Directiva “Habitats”, visa contribuir para a manutenção da biodiversidade nos Estados-Membros, definindo um quadro comum para a conservação dos habitats, das plantas e dos animais de interesse comunitário.

A Directiva “Habitats” cria a rede Natura 2000. Esta rede é a maior rede ecológica do mundo e é constituída por zonas especiais de conservação que os Estados-Membros designam à luz da presente directiva. Além disso, inclui também zonas de protecção especial instauradas por força da Directiva “Aves” 2009/147/CE”. (*Habitats naturais Natura, 2000*).

Desta forma, os países membros ficam obrigados a desenvolver todas as medidas que garantam a conservação dos habitats e evitem a sua degradação, bem como ameaças às diferentes espécies. Para ajudar à concretização destas obrigações, estão previstas linhas de financiamento comunitário.

“Incumbe igualmente aos Estados-Membros: incentivar a gestão dos elementos da paisagem que considerem essenciais à migração, à distribuição e ao intercâmbio genético das espécies selvagens; instaurar sistemas de protecção particularmente rigorosos para determinadas espécies animais e vegetais ameaçadas e estudar a oportunidade de as reintroduzir nos seus territórios; proibir a utilização de meios não selectivos de colheita, captura e abate relativamente a certas espécies vegetais e animais”. (*Habitats naturais Natura, 2000*).

Cerca de 18% da área total da UE está inserida na Rede Natura 2000. O investimento nestas áreas, através de fundos comunitários tem sido feito preferencialmente através do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER). Na região, estes incentivos têm vindo através do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER).

Outra forma de financiamento, de iniciativas não integradas no FEADER, é o Instrumento Financeiro para o Ambiente (LIFE+), e em particular o LIFE+ Natureza e Biodiversidade, que co-financia as ações de conservação da natureza na Rede Natura 2000.

Incentivos como os do Fundo Europeu das Pescas (FEP), também aplicável à Rede Natura 2000, não têm tido tanta expressão na área de estudo.

Localmente, no Minho Internacional, os projectos desenvolvidos no âmbito da Rede Natura 2000, regra geral são projecto isolados, sendo raros aqueles que abrangem áreas transfronteiriças. No entanto existem alguns exemplos, como é o projecto NATURA Miño-Minho, co-financiado pelo Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal (POCTEC/FEDER). Surge no âmbito de uma estratégia de conservação dos valores naturais da área transfronteiriça da entre a Galiza e o Norte de Portugal. No qual se localizam várias áreas integradas na Rede Natura 2000.

A criação da União Europeia e o desenvolvimento das políticas territoriais têm tido consequências evidentes na política territorial e na transformação da paisagem. O estudo e análise da concretização, no dia-a-dia das políticas europeias de ambos lados do Minho, com estruturas políticas, sociais e culturais diferenciadas, pretende alcançar um conhecimento das realidades e das incidências, que na transformação da paisagem, tiveram as distintas maneiras de aplicar as políticas ambientais da UE, integrando nesta análise as principais políticas sectoriais que afectam a construção da paisagem.

#### *Evolução da Paisagem*

Segundo Telles (1997), inicialmente o termo paisagem nasceu da arte de pintar a natureza, como objectivo, por si só, merecedor de uma interpretação artística. Actualmente, a paisagem

alargou a sua primitiva e limitada consideração estética a uma interpretação mais larga que abrange também a sua história, os aspectos biológicos e físicos que a informam e as sociedades e culturas que a modelam, transformam e lhe dão sentido humano.

A admiração pela paisagem já vem da Antiguidade através do culto da Natureza e da Fecundidade, na exaltação do ruralismo e da vida rural, na apreciação das coisas do campo e da agricultura. Vários foram os autores que escreveram sobre esta temática, como Virgílio e Columela, mesmo no Renascimento são várias as referências.

Só no século XVIII e XIX, com a revolução industrial e todas as alterações que esta impôs sobre a Natureza, é que verdadeiramente começaram as preocupações sobre o meio Natural e tudo o que isso encerra. Surgiram os primeiros paisagistas, propriamente ditos, e a problemática da paisagem, tornou-se de tal ordem, dada a consciência de planeamento que começou a imanar, que se introduz o conceito de Ordenamento do Território, como forma de estruturar e planear a paisagem de maneira a esta ser capaz de absorver todas as mutações previstas, e ao mesmo tempo garantir o funcionamento adequado da mesma e qualidade de vida a quem nela habita.

A despeito da participação do Homem na construção da paisagem, Cary (1997) afirma que o Homem é construtor da paisagem que por incidências dos determinismos socioeconómicos pode provocar a sua destruição. Mas o Homem é igualmente um elemento fundamental para o equilíbrio e conservação da paisagem. Os problemas da degradação ambiental e paisagística têm indiscutivelmente a sua origem na intensificação ou no abandono dos sistemas culturais. Mas sempre que por motivações de ordem económica ou social o Homem abandona o campo, os sistemas agrícolas e a paisagem degradam-se.

Para Espenica (1997), a paisagem é a expressão visível dos componentes físicos e biológicos e das actividades e estabelecimentos humanos num determinado território. Reflecte de imediato as modificações da sua ocupação e a utilização. Contudo, a paisagem ao contrário do que frequentemente se pensa, não é apenas a capa, o revestimento superficial, de sistemas naturais ou artificiais que lhe estejam subjacentes. A paisagem é uma imagem daqueles sistemas. Daí que uma paisagem desordenada corresponda sempre à existência de disfunções e desequilíbrios ambientais, e que ao contrário, sistemas naturais ou humanizados em equilíbrio se traduzam, normalmente em paisagens com alguma beleza.

Para se perceber o que é a paisagem, é necessário ter presente o conceito e as suas diferentes dimensões. A paisagem é algo evidente mas difícil de definir. Falar de paisagem é algo subjectivo, já que é o fruto das memórias, imagens, sensações, cenas, vivências de cada um. Cada pessoa tem uma ideia própria de paisagem, conforme o seu sistema de valores. Paisagem é natureza, território, área geográfica, meio ambiente, recurso natural, habitat, cenários, ambiente quotidiano... No fundo, trata-se de uma manifestação externa, imagem, indicador chave dos processos que se desenvolvem no território. É o resultado da geomorfologia, clima, vegetação, fauna, água, processos naturais e da acção do Homem.

Paisagem, é também um arquivo histórico do que aconteceu nesse território e segue acontecendo. Podemos dizer que tem múltiplas dimensões, pelo menos três: Físico-ecológica, Visual ou sensorial e Historico-cultural.

A primeira faz a consideração conjunta das componentes e processos que têm lugar na paisagem (geomorfologia, solos, água, vegetação, Homem...). Encara-a como uma síntese e indicador ou chave ambiental ou cultural, fonte de informação possível de interpretar e analisa os ecossistemas isoladamente mas agrupados.

A segunda faz uma análise puramente visual, o território aparente é o objecto de interpretação. Assenta na percepção visual do observador e considera a parte que se mostra e não tanto o conjunto paisagem-território. Considera que a paisagem é a realidade experimentada por cada pessoa, segundo a sua cultura, personalidade e condicionantes físicas da sua percepção.

A terceira faz referência o facto de que a marca do Homem está presente na paisagem de formas diversas, às vezes de forma quase imperceptível. O homem colabora activamente na construção da paisagem. A noção de património cultural, surge no século XIX, e dá uma maior importância a esta componente no estudo da paisagem.

Posto isto, o Conceito de Paisagem é fruto de uma concepção visual que deve ser completada com uma interpretação histórico-cultural e do conhecimento científico do meio natural. Isto porque, a paisagem não é uma simples visualização: formas, cores, estrutura, textura e da

forma de vê-los. Paisagem é resultado compreensivo de toda a actividade sensorial do Homem e do meio que contem um poço de cultura.

Podemos dizer que a paisagem tem um duplo papel: funciona como a percepção das manifestações sensíveis que nos guiam psicologicamente e materialmente e funciona como um arquivo histórico da presença do Homem.

Para a descrição da paisagem são utilizadas estratégias como: textos descritivos, esquemas com múltiplas variáveis, com sistemas de agregação... Deve-se utilizar a que seja mais conveniente de acordo com o tipo de trabalho que se está a desenvolver. A descrição paisagem pode desagregar-se em: Descrições Físicas (elementos visíveis e tangíveis da paisagem ou suas propriedades como rochas, arvores, água, altura das arvores...); Descrições Artísticas (dimensões de composição formal ou abstracta da paisagem, como variedade de forma, linha, cor, textura, contraste, harmonia, integridade...); Descrições Ecológicas (explicar a origem e funcionamento da paisagem) e Descrições Psicológicas (impactos e sensações que produza a paisagem em quem a observa e experimenta).

Na prática, a descrição baseada numa só dimensão não consegue reflectir a riqueza da paisagem, é preciso optar por uma caracterização multidimensional, dependendo de cada caso específico de estudo.

A paisagem supõe uma síntese preceptiva do que é a região, o país, que só pode ser alcançada com uma etapa de análise. É uma etapa anterior a qualquer esforço descritivo ou cartográfico. A análise pode estruturar-se da seguinte forma: Histórico-cultural, Visibilidade, Estrutura Visual, Carácter, Capacidade ou Fragilidades perante as mudanças.

O estudo da paisagem visível concretiza-se numa cartografia que seja de utilidade em planificação e gestão do território. Não existe uma tipologia definida de métodos cartográficos, mas sim uma gama de procedimentos adoptados para abordar em estudos específicos da paisagem sobre zonas concretas. A cartografia pode centrar-se na descrição inicial da paisagem com vista à sua avaliação ou interpretação, ou focar-se directamente na avaliação da sua qualidade ou fragilidade.

A classificação da paisagem pode desenvolver-se de diversas formas. Pode-se proceder à determinação directa das unidades por meio do exame dos dados. A experiência e as notas de campo devem ser suficientes para apreciar as semelhanças directamente. Usa-se mapas temáticos. Utilizar os SIG para obter agrupamentos de elementos descritores pouco apreciáveis à vista. Utilizar esses métodos informáticos com cartografia para ajudar os profissionais a determinar os limites das unidades, corrigidos, depois, com trabalho de campo.

O valor que se atribui a uma paisagem, em função dos objectivos do estudo, tem elementos ou componentes interdependentes: Componente Cognitivo (conhecimento ou crença); Componente Sensitiva ou Afectiva (emoção) e Componente de Tendência para a Acção ou Actuação (rapidez ou prontidão). Estas componentes formam um sistema de valor complexo muito inter-relacionado que é difícil de analisar.

Estudar a paisagem, a sua evolução ao longo do Minho Internacional, fomentada pelas políticas de incentivos comunitários é o cerne deste trabalho.

## **2. Hipótese de Trabalho**

Será que a aplicação de uma mesma política sectorial, que tem uma repercussão clara no território, obtém resultados contrastados em função dos marcos económicos, sociais e culturais nos quais se aplicam e que se traduzem na existência de ritmos e processos de transformação da paisagem com dinâmicas diferentes e resultados muito dispares?

## **3. Objectivos**

Elaborar um manual de boas práticas, resultante da análise comparativa da realidade portuguesa e galega, no âmbito territorial que forma o Minho Internacional, identificando as políticas mais sustentáveis e de maior carga positiva para a paisagem de um e outro lado do Minho.

## **4. Metodologia**

A metodologia a adoptar para o estudo da evolução da paisagem do Minho internacional, motivada pela aplicação das políticas comunitárias, tenta dar resposta ao problema actual que apresentam as Avaliações Ambientais Estratégicas (EAE) da falha de um acordo geral para

avaliar uma política, plano ou programa. A curto prazo, as avaliações deveriam demonstrar a sua utilidade para a diversidade de especialistas imersos em processos de tomada de decisão, integrando os valores ambientais nesse processo.

A estrutura da base de dados proposta vai dar resposta à análise das consequências ambientais das decisões, tratando de influenciar o processo e conteúdo das prioridades na tomada de decisões.

Desta forma, propõe-se uma estrutura de base de dados que permita realizar uma avaliação ambiental centrada na qualidade do processo de tomada de decisão, orientada para a descrição do processo de decisão e uma relação entre a decisão e uma avaliação ambiental multiescalar, logo necessariamente simbiótica.

O desenho da estrutura de base de dados espacial para o estudo da evolução da paisagem no Vale do Minho internacional tem por base o processo de aplicação das políticas comunitárias. A esquematização do processo de tomada de decisão permite caracterizá-lo como a soma de momentos individuais de decisão, o que implica descrever o conteúdo de cada um de esses momentos de decisão. Ao mesmo tempo, a Avaliação ambiental estratégica limita a avaliação aos momentos que são ambientalmente importantes, denominando essas unidades como domínios de decisão ambiental. Os domínios de decisão ambiental (DDA) são os momentos no processo de toma de decisões onde se realizam eleições críticas que tenham implicações ambientais.

De seguida, é necessário estabelecer os critérios de procedimento que são prescrições de como devem tomar-se as decisões, baseadas nos princípios da adopção de uma boa decisão e que proporcionam a base para avaliar a qualidade do processo. Estes critérios de procedimento devem ter as seguintes características:

- Exaustividade: relativo ao alcance dos temas ambientais que se abarcam em cada momento.
- Oportunidade: relativo ao momento em que se recolhe a informação ambiental e se incorpora na análise.
- Transparência: relativa a maneira de realizar a análise
- Participação: relativo a inclusão dos indivíduos e organizações relevantes que possam expressar diferentes visões sobre as entradas, a análise e as saídas dum risco ambiental determinado.
- Credibilidade: relativo a qualidade, solidez e consistência das entradas, da análise e as saídas dum risco ambiental determinado.

Com esta metodologia asseguramos que os critérios de procedimento permitam a consideração apropriada das implicações ambientais dos domínios de decisão no processo de tomada de decisão para a abordagem dos programas ambientais europeus no Minho internacional e o bom funcionamento da gestão dos fundos europeus. Isto significa que a prescrição de uma norma ou regra de decisão específica para o domínio da decisão assegura a recolha de toda a informação necessária.

Com estas premissas, o desenho da estrutura de base de dados espacial para a análise da aplicação da política ambiental da UE deve seguir um esquema de diagrama de fluxos que culmina num modelo de decisão para o planeamento das actuações a desenvolver sobre o território.

A metodologia utilizada tem que ter em consideração alguma incerteza que a informação geográfica contem, para a tomada de decisão. Estas dúvidas afectam as futuras condições ambientais, económicas e sociais e sobre possíveis desenvolvimentos tecnológicos. A finalidade da inventariação, catalogação e operacionalização da informação geográfica é de criar condições para ajudar á tarefa de tomada de decisão, pelo que resulta necessária uma mudança na cultura organizativa para integrar os interesses ambientais.

É preciso optar por uma metodologia que incorpore as considerações, interesses e problemas ambientais na tomada de decisão estratégica. A directiva Europeia sobre EAE pretende que a avaliação ambiental seja útil para a tomada de decisão e que esta incorpore as considerações ambientais. A Directiva exige que o relatório contenha informação científica sobre: Descrição do plano ou programa de actuação e a sua relação com outros planos ou programas; Informação ambiental relevante; Informação relativa aos objectivos de protecção ambiental; Problemas ambientais existentes; Medidas de mitigação e correcção; Critérios para a selecção de alternativas; Elaboração dum sistema de supervisão.

Esta metodologia é uma lista de recomendações de acções específicas para a tomada de decisão, constituindo acções de decisão, facto que permite afirmar que esta metodologia que se propõe contém procedimentos que aconselham o processo de tomada de decisão.

A caracterização biofísica deverá permitir analisar o funcionamento das relações no sistema ambiental, através da inventariação e identificação dos diversos indicadores intervenientes no território, analisar os diversos ecossistemas e habitats que o integram e que constituem o conjunto de recursos naturais, com o objectivo de conhecer aprofundadamente as potencialidades e condicionantes do mesmo, a procura de um desenvolvimento sustentável da área de intervenção.

Desta forma a caracterização biofísica deverá, consistir num estudo de análise, caracterização e cartografia dos elementos e processos existentes na área de estudo, com base em trabalhos de campo: levantamento e prospecção. A caracterização biofísica deverá ser elaborada de forma sectorial, permitindo uma fácil e mais rápida análise do meio físico, contendo os seguintes elementos:

1. Reunião e sistematização da cartografia digital de base existente, sobre a qual se definem os restantes elementos e que inclui a altimetria, hidrografia, rede viária, toponímia, entre outros;
2. Caracterização climática: índices bioclimáticos e de aptidão bioclimática;
3. Caracterização hidrológica/hidrográfica;
4. Caracterização geológica, geomorfológica e edafológica: recursos minerais e património geológico; identificação e diferenciação das unidades geomorfológicas; caracterização dos solos ao nível da génese e da sua capacidade de uso agrário (classificação agrológica);
5. Construção de uma série temporal de ocupação e uso do solo que indique para a intensidade e sentido das dinâmicas das práticas humanas sobre o território, muitas vezes reflexo da aplicação das políticas comunitárias;
6. Caracterização da fauna e flora: identificação de espécies e zonas importantes para a conservação da natureza; identificação de habitats; identificação das diferentes unidades de vegetação (natural actual, natural potencial, artificial), identificação de corredores ecológicos; e identificação de elementos singulares;
7. Caracterização paisagística: definição e avaliação das diferentes unidades paisagísticas;
8. Caracterização das comunidades humanas e da sua relação com o espaço rural: actividades produtivas e de uso do território;
9. Indicação e caracterização de degradação e ameaças ao meio: mapa de riscos de erosão;
10. Desenvolver exercícios de zonagem territorial, de valoração ambiental, cartografia de aptidão e riscos ambientais;
11. Identificação de boas práticas na aplicação das políticas comunitárias e elaboração de cartografia apropriada;
12. Geração de metadados e catálogos de informação.

A elaboração do trabalho proposto terá por base informação muito diversificada. Terá necessariamente que recorrer informação bibliográfica, entre outros, publicações da UE, publicações internacionais e regionais, bem como as diversas normativas que foram publicadas pela UE ao longo do tempo. Serão recolhidos dados via Internet junto de sites fidedignos, dados que serão filtrados de forma a se utilizarem dados que apresentem algum fundo de credibilidade.

A informação cartográfica a utilizar será aquela que se julgue mais apropriada para o normal desenvolvimento do trabalho. A escala da informação cartográfica de base, deverá ser 1/25.000, sendo também utilizadas outras escalas em função dos dados disponíveis. Para além da cartografia tradicional, está prevista a utilização de ortofotomapas e imagens de satélite, de diferentes anos que permitam a identificação geográfica da evolução da paisagem da área em estudo.

Serão utilizados dados estatísticos decorrentes dos recenseamentos gerais da população dos institutos de estatística dos dois países, bem como dados dos recenseamentos gerais da agricultura. Informação muito útil para fazer o acompanhamento da evolução dos diversos índices ao longo do tempo e perceber de que forma é que as políticas europeias tiveram um verdadeiro impacto sobre o território.

As instituições públicas existentes na área de estudo ou com representação nesta área, normalmente delegações dos institutos ou ministérios do governo central ou regional, serão

contactados no sentido de se obter informação relacionada com a aplicação das políticas comunitárias.

As próprias instituições particulares de desenvolvimento rural, como associações florestais e agrícolas ou as cooperativas agrícolas serão tidas em conta, como fontes de informação privilegiada.

Para além da recolha de dados tradicional, serão aplicadas outras técnicas para obtenção de dados directamente a partir de quem convive mais de perto com a aplicação das políticas comunitárias no terreno. Como tal, serão desenvolvidas entrevistas ao longo da área de trabalho.

Segundo Haguette (1997) a entrevista é como um processo de interacção social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objectivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado.

Então, a entrevista é uma das técnicas, de trabalho de campo, mais utilizadas para a obtenção de dados para a alimentação de trabalhos científicos. Consegue-se obter dados objectivos e subjectivos. Os primeiros podem ser obtidos utilizando outras técnicas mais simples de aplicar como censos ou estatísticas. Os segundos só poderão ser obtidos com a entrevista, já que estão mais relacionados com os valores, às atitudes e às opiniões dos sujeitos entrevistados.

Para Lakatos (1996) a preparação da entrevista é uma das etapas mais importantes da pesquisa que requer tempo e exige alguns cuidados, entre eles destacam-se: o planeamento da entrevista, que deve ter em vista o objectivo a ser alcançado; a escolha do entrevistado, que deve ser alguém que tenha familiaridade com o tema pesquisado; a oportunidade da entrevista, ou seja, a disponibilidade do entrevistado em fornecer a entrevista que deverá ser marcada com antecedência para que o pesquisador se assegure de que será recebido; as condições favoráveis que possam garantir ao entrevistado o segredo das suas confidências e de sua identidade e, por fim, a preparação específica que consiste em organizar o roteiro ou formulário com as questões importantes.

Bourdieu (1999) diz que no que se refere à formulação das questões o entrevistador deve ter cuidado para não elaborar perguntas absurdas, arbitrarias, ambíguas, deslocadas ou tendenciosas. As perguntas devem ser feitas levando em conta a sequência do pensamento do entrevistado, ou seja, procurando dar continuidade na conversação, conduzindo a entrevista com um certo sentido lógico para o entrevistado. Para se obter uma narrativa natural muitas vezes não é interessante fazer uma pergunta directa, mas sim fazer com que o pesquisado relembre parte de sua vida. Por isso, o entrevistador pode muito bem ir suscitando a memória do entrevistado.

Relativamente ao tipo de entrevista a utilizar, será definida atempadamente, de acordo com os dados que se queiram obter, com o tipo entrevistados alvo, com o contexto...

## **5. As Estratégias de Conservação e Valorização da Paisagem no Vale do Minho Internacional**

Este plano permitirá definir as estratégias para a gestão integrada do Vale do Minho internacional assim como os objectivos predominantes de protecção e uso, bem como os métodos aplicáveis de regulação, avaliação e acompanhamento, com o objectivo de contribuir para a ordenamento e melhoria da protecção dos valores naturais presentes neste espaço, facilitando a tomada de decisão aos gestores políticos e técnicos que têm a missão de aplicar as políticas ambientais da UE.

Este plano deverá ser executado, de forma, a que permita a sua fácil análise, avaliação e aplicabilidade de medidas, por parte das entidades competentes que gerem os espaços naturais e rurais do Vale do Minho, para tal propõe-se os seguintes elementos:

- a) Proposta de uma estrutura física adequada à gestão dos territórios compreendidos no vale do Minho internacional, garantindo a aplicabilidade dos Planos.
- b) Abordagens específicas para as componentes de protecção, uso turístico e recreio assim como outros usos, garantindo a sua mútua compatibilidade.
- c) Elaboração de um plano geral orientado para a utilização das unidades ambientais do vale do Minho internacional.
- d) Definição das áreas susceptíveis de impacto pela sua elevada sensibilidade.

e) Definição de grandes objectivos relativamente a qualidade ambiental e a aplicação das políticas da UE.

### **Bibliografia**

*A história da União Europeia*. [consulta em 01/12/2010]  
[http://europa.eu/abc/history/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/history/index_pt.htm)

*Agrupación Europea de Cooperación Territorial GALICIA - NORTE DE PORTUGAL*. [consulta em 01/12/2010] <http://www.gnpaect.eu/index.php>

Alonso, E., (1993). *El derecho ambiental de la Comunidad Europea. El marco constitucional de la política Comunitaria de medio ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria, I y II*. Madrid: Ed. Fundación Universidad Empresa-Civitas.

Alves, A., Espenica, A., Caldas, E., Cary, F., Telles, G., Araújo, I., Magalhães, M., (1997). *Paisagem*. Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Bellot, F., (1966). *La vegetación de galicia*. Madrid: anales del instituto botánico a. v. Cavanillas.

Bellot, F., (1978). *El tapiz vegetal de la península ibérica*. Madrid: Blume.

Bourdieu, P., (1999) *A miséria do mundo* (3ª ed.) Petrópolis: Vozes.

Brum, A., (1983). *Problemas da evolução geomorfológica quaternária do noroeste de Portuga*", Actas VI reunião grupo español de trabajo de cuaternario. A Cruña: Edic. do Castro.

Campos, V., (2007). *As Tecnologias de Informação e Comunicação e o Ordenamento do Território*, [consulta em 22-01-2008] <http://www.dgotdu.pt/TIC-OT/>

Carballeira, (1983). *Bioclimatología de Galicia*. La Coruña: Fundación Barrié de la Maza.

Castro, L., Venade, N., Azevedo, R., Faina, J., Rodriguez, J., Proença, M., Silva, M., Cardoso, A., (2004). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal* (1ª ed.). Porto.

Coudé-gaussen, G., (1981). *Les Serras da Peneda et Gerês, Memórias*. Lisboa: CEG, n.º 5.

Daniel, T., Boster, S., (1976). *Measuring landscape esthetics: the scenic beauty estimation method*. USA: USDA-Forest Service.

Dantin, J., Rrevenge, A., (1941 ). *Las líneas y las isóxeras em españa, según los índices termopluriométricos*. Madrid: Rev. estudios geográficos, nº 2, pp. 35 - 91.

De Leon, A., (1988). *Caracterización agroclimática de la provincia de orense*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Diaz-fierros, F., (1971). *Contribución a la climatología agrícola de galicia*. Santiago: Universidad de Santiago.

Diaz-fierros, F., (1987). *Tradicón ou ecoloxía: alternativas ó bosque galego*. Pontevedra: Rev. Encrucillada, núm. 54, vol. XI.

DRAEDM - DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DE ENTRE-DOURO E MINHO, 1994, [*Carta Provisória dos Solos (2ª versão) e Carta Provisória da aptidão da terra de Entre Douro e Minho*], Escala de 1:100.000, 1 carta (Lisboa: Direcção Regional de Agricultura de Entre-Douro e Minho).

Echániz, I., (1998). *Las obras públicas en el paisaje – Guía para el análisis e evaluación del impacto ambiental en el paisaje*, Madrid: Centro de Publicacions, Secretaria General Técnica, Ministério de Fomento.

Fabregas, J., Ramos, A., (2009). *Gestión del paisaje – Manual de protección, gestión e ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel Patrimonio.

Feio, M., (1951). *Em torno da interpretação dos terraços do rio Minho*. Lisboa: notas geomorfológicas, número. II, pp. 17-27.

Fournier, F., (1960), *Climat et erosion*. Paris: Press Universitaires de France.

- Gandullo, M., Serrada, R., (1977). *Mapa de productividad potencial forestal de la España peninsular*. Madrid: INIA, Ministério de Agricultura.
- García M., Ortigosa, M., (1988). *Algunos efectos geomorfológicos de las repoblaciones forestales: cambios en la dinámica de cauces en pequeñas cuencas del Pirineo central*. Madrid: Cuaternario y Geomorfología, 2 (1-4). pp 33-41.
- George, P., (1972). *El medio ambiente*. Barcelona: Oikos-tau, pp. 122.
- Gómez D., 1994., *Ordenación del Territorio – Una aproximación desde em Meio Físico*. Madrid: Editorial Agrícola Española, S.A.
- Gonçalves, A., (1980): *Climatologia*. Vila Real: Editora do Instituto Politécnico de Vila Real - Universidade de Trás-os-montes e Alto-Douro.
- Gonzalez, F., (1981). *Ecología y paisaje*. Madrid: Blume, pp. 250.
- Gutiérrez, J., Puebla, Gould, Michael, (2000), *SIG – Sistemas de Información Geográfica*. Editorial. Madrid: Síntesis S.A.
- Habitats naturais (Natura 2000)*. Consulta 1 Dezembro 2010, disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/nature\\_and\\_biodiversity/l28076\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/l28076_pt.htm)
- Haguette, T., (1997). *Metodologias qualitativas na Sociologia* (5ª ed.) Petrópolis: Vozes.
- ICONA (1982). *Paisajes erosivos en el sureste español - Ensayo de metodología para el estudio de su cualificación y cuantificación*, Madrid: Monografía 26 - Instituto de Conservación de la Naturaleza.
- Isnard, H., (1982). *O espaço geográfico*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Jato, V., Rodriguez, V., (1986). *Introducción ao estudo da flora e da vexetación de Galicia*. A Coruña: Cuadernos do seminario de sargadelos, Ediciones do castro, nº 47 pp 109-154.
- Labrandero, J., Sanz, L., Martínez, Veja, J., (2003). *Sistemas de información geográfica en la planificación ambiental de áreas de montaña*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Lakatos, E., Marconi, M., (1996) *Técnicas de pesquisa* (3ª ed.) São Paulo: Editora Atlas.
- Lasanta, T., Ruiz, P., (1990). *Especialización productiva y desarticulación espacial em la gestión reciente del territorio em las montañas de Europa occidental*. Logroño: Ed. Geoforma. pp 267-296.
- Magalhães, S., (2007), *A importância das TIC para o Planeamento Urbano* [consultada em 22-01-2008] <http://smartengineering.blogspot.com/2007/01/importancia-das-tic-para-o-planeamento.html>.
- Maqua, M., Bombín, R., (2006). *Guía para la elaboración de estudios del medio físico* (3ª Ed.). Madrid: Ministério de Medio Ambiente.
- Marques, M. (2010). *Portugal e Espanha: 20 Anos de Integração Europeia: Uma Análise Prospectiva*. Lisboa: Comissão Europeia Direção-Geral da Comunicação; Representante em Portugal. [consultado em 1/12/2010] [http://www.drapn.min-agricultura.pt/draedm/centrodocumentacao/revista\\_pdf/21.Marg.Marques.pdf](http://www.drapn.min-agricultura.pt/draedm/centrodocumentacao/revista_pdf/21.Marg.Marques.pdf)
- Marsh, W, (1978). *Environmental analysis for land use site planning*. New York: McGraw-Hill.
- Morales, L., Zarco, G., (s/d), *Utilización de los Sistemas de Información Geográfica para la Gestión de los recursos hídricos*. Madrid: Departamento de Medio Ambiente/ Sistemas de Información Geográfica.
- Neutel, F. (2007). Portugal e Espanha: Percurso de Integração. *Res-Publica, Revista Lusófona de Ciências Políticas e Relações Internacionais*, 5/6, pp. 59-64.
- Ortigosa, I., (1990). *Las repoblaciones forestales como estrategia pública de intervención em regiones degradadas de montaña*. Logroño: Ed. Geoforma pp 297-311.
- Partidário, M., (1999). *Introdução ao Ordenamento do Território*. Lisboa: Universidade Aberta.

Patterson, K., (2000). *An Introduction to Applied Econometrics: a time series approach*. New York: St. Martins Press, Scholarly and Reference Division.

POCTEC – Programa de Cooperação Transfronteiriça (Espanha-Portugal) 2007-2013 . Consulta 1 Dezembro 2010, disponível em <http://www.poctep.eu/index.php>

Sanz , F., (2003). *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*. A Coruña: Ed. Xunta de Galicia.

SOIL SURVEY STAFF, (1951). *Soil survey manual – USDA*. Washington: Handbook.

Tricart, J., Kilian, J., (1982). *La eco-geografía y la ordenación del medio natural*. Barcelona: ed. Anagrama.

Yeomans, C., (1979). *A proposed biophysical approach to Visual absorption capability – VAC*. USA: Forest Service, U.S. Department of Agriculture.

**TURISMO E DESENVOLVIMENTO**

## **Programa de Regionalização do Turismo no Brasil: a Governança e a Formação de Redes**

**Fábia Trentin**

Departamento de Turismo da Universidade Federal Fluminense – UFF  
(doutoranda em Turismo, Lazer e Cultura na Universidade de Coimbra, Portugal)  
fabia@turismo.uff.br / fabiatrentin@gmail.com

### **Resumo**

As parcerias público-privado, organizações não-governamentais e comunidade ganham lugar de destaque e espaços de governanças são constituídos em vários setores, inclusive no turismo. Redes são criadas e estimuladas nos espaços de governança com a finalidade de promover a integração, a cooperação e divulgação de informações. As redes começam a ser estudadas como uma forma de fortalecer as relações entre os agentes sociais envolvidos com o turismo. Assim, o objetivo de trabalho, é fazer uma reflexão relacionando as políticas públicas, a governança e as redes no contexto do turismo. A pesquisa baseou-se autores considerados referência para os assuntos contemplados. Ao final, pode-se compreender a importância da participação nos espaços de governança e nas políticas públicas, assim como o papel das redes como forma de cooperação do turismo.

Palavras-chave: Brasil. Governança. Programa de Regionalização do Turismo. Redes.

### **Abstract**

The public-private partnerships, non-governmental organizations and community gain a prominent place and spaces of governance are established in various sectors, including tourism. Networks are created and stimulated in the spaces of governance in order to promote integration, cooperation and information dissemination. The networks are beginning to be studied as a way to strengthen relations between the social agents involved with tourism. Thus, the purpose of work is a reflection relating to public policy, governance and networks in the context of tourism. The research was based on the authors considered a reference to the matters covered. In the end, one can understand the importance of participation in governance spaces and public policies, as well as the role of networks as a form of cooperation in tourism.

Key words: Brasil. Governance. Regionalization Program Tourism. Networks.

### **1. Política Pública de Turismo**

O turismo tem se tornado elemento de interesse de inúmeros governantes de países em desenvolvimento, emergentes e já tem importância econômica no âmbito dos países desenvolvidos. No entanto, no âmbito governamental o que prevalece ainda, é a expectativa do aumento das divisas a partir do turismo internacional tendo sido esta a abordagem das políticas de turismo (Fratucci, 2007; González, 2004; Cruz, 2000) nos séculos XX e XXI reproduzindo a lógica capitalista.

Para refletir sobre a política pública de turismo é necessário ter a compreensão do significado do turismo considerado para esta reflexão. Nesse sentido serão apresentadas duas definições de turismo. A primeira, tem uma finalidade principal de cunho estatístico, embora considere o turismo como um fenômeno amplo com vários efeitos na economia, cultura, natureza e nas pessoas. A definição a seguir é utilizada pela Organização Mundial de Turismo - OMT, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de Estatística (2008, p.1) para orientar as estatísticas relacionadas ao turismo. Assim:

*1.1 O turismo é um fenômeno social, cultural e econômico relacionado com a circulação de pessoas para lugares fora do seu local habitual de residência sendo o prazer a motivação habitual.*

*1.2 As atividades realizadas por um visitante podem ou não envolver uma operação de mercado, e podem ser diferentes ou semelhantes às realizadas normalmente em sua rotina. Se eles são semelhantes, a sua frequência ou a intensidade é diferente quando se viaja. Estas atividades representam as ações e comportamentos das pessoas em preparação e durante uma viagem na sua qualidade de consumidores.*

*1.3 O turismo tem um impacto para a economia, para o meio ambiente natural e construído, para a população local nos lugares visitados, e para os próprios visitantes.*

*1.4 Devido a esta série de impactos, e do vasto espectro de partes interessadas envolvidas, há necessidade de uma abordagem holística para o desenvolvimento do turismo, gestão e monitorização.*

Pode-se observar alguns aspectos bem marcados relacionados a importância do turismo como atividade econômica, embora haja tentativa de extrapolar tal entendimento de uma visão holística, porém a partir do desenvolvimento do turismo.

A segunda definição foi apresentada por Goeldner, Ritche e McIntosh (2002) e é considerada mais apropriada para abordagem do turismo como um fenômeno social (Cruz, 2000) com interações e interações entre vários agentes sociais.

*O turismo pode ser entendido como o conjunto dos fenômenos e relações que têm lugar devido a interação dos turistas, empresas, governos e comunidades anfitriãs no processo de atração e hospedagem de tais turistas e outros visitantes.*

A definição de Goeldner, Ritche e McIntosh tem uma abordagem acerca das políticas públicas de turismo porque se distancia da perspectiva do turista incluindo duração do deslocamentos e motivação; e indica os agentes sociais envolvidos na dinâmica do turismo. Entre os agentes sociais está o governo que é o responsável por instituir políticas públicas gerais e setoriais como a política de turismo.

A política pública de turismo deve ser um documento público, que reúna o pensamento do (s) poder (es) público(s) (local, estadual, regional ou nacional) com relação à organização do setor turismo em um dado território. Objetivos, metas, diretrizes e estratégias devem estar claramente descritos num documento desta natureza, pois a política pública setorial é uma referência para o planejamento do setor, tanto para os agentes públicos quanto para a iniciativa privada (Cruz, 2006).

No entanto, a elaboração de políticas públicas é, antes de tudo, uma atividade política e essas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais dos governos e outros aspectos do sistema político (Hall, 2001).

Assim, deve-se considerar que o planejamento do turismo, seja ele numa escala regional ou local, se dá sobre um espaço concreto, herdado, histórica e socialmente construído, e que, portanto, tem de ser considerado pela política pública e pelos programas e projetos oriundos dela. O desenvolvimento do turismo deve ser um projeto construído coletivamente e não uma resposta a interesses particulares, de grupos sociais específicos. Dentre várias definições de política de turismo optou-se por aquela considerada por González (2004, p. 74).

*Política turística é o conjunto, articulado e coerente, de decisões e atuações que levam a cabo os governos no âmbito territorial de sua competência, com a intenção de alcançar objetivos determinados, em relação com os efeitos de distinta natureza que gera o processo de atração, estada ou residência ocasional de cidadãos.*

González (2004) indica que esta definição tem elementos que permitem pensar em uma política turística, pois a considera que deve abarcar um conjunto de decisões e atuações, de ações propostas que devem ser implementadas por um governo de acordo com sua competência territorial e que tenha objetivos concretos e distintos em função dos temas relacionados ao turismo, pois a política turística deve estar imbuída do objetivo de intervir no setor turístico.

Com relação ao papel do poder público no turismo Ferraz (1992) aponta que há três formas de intervenção sendo controle, indução e participação variando em função das formas de governo de cada país. Hall (2000) identificou oito funções desempenhadas pela política de turismo: coordenação, planejamento, legislação, apoio empresarial, estimulação, promoção, turismo social e proteção do interesse público. Ao considerar que o mercado apresenta algumas deficiências em relação a complexidade do turismo, fica para o Estado a intervenção no que

tange: a melhoria da competitividade da economia; a correção dos direitos de propriedade; a proporcionar os benefícios públicos disponíveis; a reduzir o risco e as incertezas; a apoiar projetos de capital intensivo e envolver novas tecnologias; além de educar a proporcionar informação (Hall, 2004).

González (2004, p. 84) baseando-se em documento da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico - OCDE (1989), se aproxima da análise de Hall ao sinalizar que o Estado a partir da reestruturação administrativa decorrida na década de 90 assume funções de promotor ao aumentar ingressos de divisas; de estímulo ao fomentar a participação do setor privado no turismo e por potencializar o turismo enquanto atividade econômica; de planejador canalizando os fluxos turísticos para regiões desfavorecidas; de garantia a partir da proteção dos consumidores, regulamentação dos subsetores e do ordenamento do desenvolvimento dos destinos; de coordenador apoiando a modernização das empresas turísticas e favorecendo o desenho de novos produtos; harmonizador a partir do apoio a criação de organismos de cooperação e fomentar o envolvimento da iniciativa privada na ações conjuntas.

Embora o governo detenha a competência de instituir a política pública de turismo, deve-se considerar que a atividade de pensá-la tem sido cada vez mais compartilhada e participada pelos agentes sociais. Tal fato ocorre influenciado pela transição nas estruturas governamentais e o processo de descentralização política que se instala no países ocidentais com a adoção da política neoliberal.

Nesse contexto, a participação cidadã por meio da governança é implementado e estimulada por organismos internacionais como a Organização da Nações Unidas – ONU e OMT e Banco Mundial como estratégia vinculada a descentralização do poder e ao empoderamento da sociedade decorrente da participação nos processos decisórios relativos às políticas, inclusive a de turismo.

## **2. Governança e Participação no Turismo**

A governança pode ser abordada a partir da Teoria de Rede Política, da Teoria da Escolha Racional, da Teoria Interpretativa, Teoria Organizacional, da Teoria Institucional, da Teoria dos Sistemas, da Meta Governança, das Relações Estado-Sociedade e da Teoria do Desenvolvimento.

Lynn, Heinrich e Hill (2000, p. 23-25) citado por Christensen e Tschirhart (2011) explica, que o termo governança pode referir-se as "estruturas organizacionais, processos administrativos, julgamento de gestão, sistemas de incentivos e regras, filosofias administrativas ou combinações desses elementos".

A palavra governança tem sido utilizada na literatura a partir da abordagem de várias disciplinas como economia, geografia, ciência política, sociologia, administração pública, relações internacionais e estudos sobre desenvolvimento. Porém, nem sempre é abordada a partir das teorias disponíveis ocasionando confusões ao usar a palavra governança (Bevir, 2011).

Bevir, 2011, considera que a governança refere-se a teorias e problemas de coordenação social de várias naturezas. Mais especificamente, a governança se refere a teorias e práticas de governo e os dilemas a que dão origem. A governança em todas as suas formas está em contraste com os conceitos mais velhos de governo e de Estado como instituições monolíticas e formais.

O Banco Mundial passou a dar um sentido normativo ao termo governança, ao usá-lo como ferramenta metodológica destinada a identificar os espaços de poder efetivos no processo de gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país. E o termo vem sendo utilizado cada vez mais no sentido condensar a cooperação crescente em várias organizações públicas, privadas, organizações não governamentais e comunidade.

Para o Banco Mundial (1992) citado por Borges (2003, p.126) governança passou a ser definida como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento".

Nesse contexto, a governança vinculou-se à ideia de que o Estado perdeu ou delegou uma parte crescente de seu poder e de suas competências em benefício de várias organizações

locais, nacionais e internacionais, como consequência do fim do Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) e das transformações econômicas globais.

Para Rhodes (1996, p. 652), governança representa “uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governança; ou a uma condição alterada da regra ordenada; ou ao novo método pelo qual a sociedade é governada”.

O Ministério do Turismo Brasileiro adotou para o Programa de Regionalização do Turismo o conceito de instância de governança que “é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o programa em âmbito regional” (Brasil, 2007a, p. 16) e tem como finalidade a formalização de redes entre os agentes sociais envolvidos na instância a ser ou já constituída.

A governança pode promover a democratização do investimento e encorajar a criatividade e aquisição de competências entre os participantes, pode também abrir a possibilidade de aumentar a participação de pessoas marginalizadas social ou economicamente nas tomadas de decisão que afetam o seu próprio quotidiano. (Selin, Beason, 1991 apud Bramwell, 2004).

Não há dúvida de que a governança como uma forma descentralizada de poder pode ser considerada como uma nova via para as políticas e o planejamento do turismo. No entanto, é importante refletir sobre alguns aspectos que podem ser considerados negativos no contexto da governança em rede uma vez que a descentralização tende a alterar as relações de poder e [...] uma causa fundamental de resistência à mudança dentro dos países em desenvolvimento está ligada à predominância de grupos de interesses particulares agindo através das esferas social, econômica e política e em todos os níveis de governança (do nível local ao nível internacional).

Toda transformação da ordem social que poderia colocar em cheque seu acesso privilegiado aos recursos econômicos e políticos suscita fortes resistências de sua parte: eles resistem notadamente à criação de instituições impessoais que garantiriam, dentro dos campos econômico, social e político, um acesso aberto a todos e uma concorrência regulada. (Meisel, Aoudia, 2007, p. 29-30).

Estas relações de poder revelam que muitas vezes é incorreto pensar que interessados ganham força através da parceria uma vez que há possibilidade de integrantes de uma organização de governança estarem comprometidas em teias complexas de redes sociais, muitas vezes incluindo outros acordos de colaboração podendo influenciar as relações e as decisões no âmbito da governança (Araujo, Bramwell, 2002).

Tal situação acontece quando grupos de maior influência política ou mesmo econômica trabalham em conjunto, fato que pode fazer com que prevaleça suas perspectivas e prioridades. Uma situação que tem possibilidade de ocorrer, são as “pseudo”-parcerias criadas com a finalidade de evitar a discussão de problemas reais enfrentando todos os interesses envolvidos.

Bramwell (2004, p. 605) observa que os espaços de governança em “turismo são mais difíceis de criar e incrementar em países em desenvolvimento onde não existe a tradição de participação alargada de interessados nas tomadas de decisão”.

O contexto supracitado é encontrado no Brasil e em outros países como em *New South Wales*, na Austrália em que Jenkins (1993) citado por Hall (2001, p 56 - 57) identificou alguns impedimentos à participação pública no planejamento turístico, a saber:

*O público geralmente tem dificuldade em compreender questões de planejamento complexas e técnicas; O público nem sempre está ciente do processo de tomada de decisões, nem o compreende; A dificuldade em obter e manter representatividade no processo de tomada de decisões; A apatia dos cidadãos; O aumento dos custos financeiros e de pessoal; O prolongamento do processo de tomada de decisões; Efeitos negativos sobre a eficiência da tomada de decisões.*

Assim, é necessário atentar para o fato de que as relações de poder dadas nos espaços de governança podem transformá-las em palco de exclusão social, ao contrário da proposta de inclusão social nas decisões políticas.

No entanto, um dos argumentos que justifica a participação cidadã nas decisões políticas é que as pessoas têm sua vida cotidiana afetada e influenciada direta e profundamente por tais políticas, o outro argumento é que a participação pode levar a transparência nos processos políticos, recolhimento de informações e equação de conflitos. De acordo com Leroy e Soares (1998) citado por Irving (2003, p. 174):

*Participação plena ou participação cidadã é vista como um processo, capaz de gerar uma nova dinâmica de organização social, fomentando a intervenção da população nas políticas públicas. Não se esgota dentro do projeto, mas se relaciona diretamente com questões amplas, tais como democratização, equidade social, cidadania e defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, requer a democratização do poder sobre o uso dos recursos financeiros e sobre a definição e implementação de políticas públicas.*

Outro conceito que corrobora com a ideia de Leroy e Soares é o apresentado por Arnstein (1969, p. 216), que, num contexto social amplo, define participação como sendo “a distribuição de poder que permite que os cidadãos marginalizados, presentemente excluídos do processo político e econômico, sejam deliberadamente incluídos no futuro”. E a redistribuição de poder está relacionada à redemocratização que ocorreu no Brasil e em outros países da América - Latina, após o término do Regime Militar. Para Costa (2010, p. 259):

*Sua prática efetiva aproxima as decisões (de interesse coletivo) das ações, democratizando a gestão, na medida em que facilita a participação, legítima do planejamento e permite um maior controle por parte da comunidade. Ao mesmo tempo, a administração descentralizada pode desburocratizar o processamento das demandas sociais, uma vez que agiliza a ação local, sem a desnecessária interferência de instâncias não interessadas no problema.*

Para Costa (2010, p. 11) a descentralização causa modificações significativas na organização territorial “em função da construção da interdependência social, econômica e cultural entre regiões ou municípios contíguos, através de vínculos firmados entre as populações locais, através de redes de intercâmbio que ignoram limites jurisdicionais”.

### **3. A Teoria de Redes e a Governança no Turismo**

Na literatura não há um consenso a respeito do momento em que a análise de redes surgiu, pois para Enroth (2011) foi os anos 1980 incentivados pelo surgimento das teorias da sociedade que enfatizam as relações de integração. No entanto, Costa et al (2008) encontraram registros dos autores Homans (1958, 1974), Thibaut e Kelly (1959), Blau (1964), Ward (1964), Levine e White (1961), Miller (1958) e Reid (1964) de que as origens da teoria de redes pode ser encontrada em pesquisas dos anos 1950 e 1960 sobre o comportamento e psicologia social, estudos sobre poder e administração local e análise interorganizacional.

Porém, foi na década de 90 que as redes tornaram-se foco de atenção, tanto em termos de pesquisa acadêmica como na aplicação no mundo não-acadêmico (Scott, Baggio, Cooper, 2008).

Autores como Porter (1998), Rhodes, (1997); Scott, Baggio, Cooper (2008), e Carvalho (2009) concordam que as redes regionais ou locais são condição para a inovação no planejamento turístico e para a capacitação da comunidade.

Ao investigar as relações entre o governo local e a “indústria” turística com a finalidade de discutir o papel das redes na promoção ou inibição da formação de parcerias público-privado no lago Macquarie, de New South Wales, Austrália, Dredge (2006, p. 269) conclui que:

*a promoção de um ambiente em que parcerias inovadoras entre os setores público e privado, podem surgir, exige uma gestão cuidadosa entre o domínio do estado e da sociedade a ser alcançado e que a relação entre a rede de turismo ativo e à comunidade em geral, são passivas de serem gerenciados.*

Contemplar a formação de redes a partir das políticas de turismo é uma forma de promover o desenvolvimento articulado e com interação entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidades.

Hall (2001) observa que um dos papéis do Estado deve estar diretamente vinculado ao estímulo e ao gerenciamento da sustentabilidade das redes de relacionamento que estruturam o turismo. Enquanto o papel da iniciativa privada, governo, organizações do terceiro setor e comunidade na formulação de políticas veio à tona como resultado do enxugamento das estruturas de governo, da compensação de responsabilidades e a mudança de governo a governo (Rhodes, 1997) ocorridas mais recentemente com o neoliberalismo.

No contexto do planejamento e gestão de destino turísticos, a teoria de rede fornece uma importante abordagem analítica para o estudo da política e do desenvolvimento local do turismo além de oferecer suporte para entender mais sobre as relações entre o governo, a comunidade e o *trade* turístico.

Carvalho (2009) ao estudar a requalificação e a revitalização na região das Aldeias do Xisto em Portugal em função da organização do turismo e a partir de instrumentos da política pública reforça em suas análises que a criação de uma rede entre os agentes sociais propiciou a cooperação, articulação e integração no turismo no contexto dos municípios/aldeias relacionadas na região. Fato que foi imprescindível para a organização de produtos turísticos que passaram a ser divulgados e comercializados nacional e internacionalmente. Fato que corrobora com os estudos e análises sobre a constituição de redes no turismo.

De acordo com Enroth (2011) a política de rede é caracterizada pela interdependência, uma vez que os participantes da rede são mutuamente dependentes dos recursos uns dos outros para realizar os seus objectivos; pela coordenação em que os participantes da rede devem agir conjuntamente para realizar objectivos comuns; e por fim, pelo pluralismo, pois as redes são relativamente autônomas perante outras redes e o estado.

Na atual conjuntura do turismo brasileiro, o Programa de Regionalização do Turismo – PRT apresenta um proposta inovadora na qual a governança e as redes são trabalhadas de forma articulada e conjugada com o Plano Nacional do Turismo.

#### **4. O Programa de Regionalização do Turismo**

O Programa de Regionalização do Turismo foi baseado em um “modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (Brasil, 2004).

A regionalização foi a estratégia adotada após oito anos de implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e tem o intuito de contribuir para o desenvolvimento regional.

Ao adotar a regionalização do turismo o Ministério do Turismo entende que há necessidade de se trabalhar de maneira diferenciada na gestão das políticas públicas de maneira a alterar o relacionamento entre as esferas do poder público e a sociedade civil integrando e coordenando ações entre municípios, estados e países (Brasil, 2004).

Para implantar o PRT são propostos nove módulos operacionais, sensibilização, mobilização, institucionalização da instância de governança, elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, implementação do plano estratégico, sistema de informações turísticas do programa, roteirização turística, promoção e apoio à comercialização e sistema de monitoria e avaliação do programa.

Com a institucionalização da instância de governança, módulo 3, pretende-se promover a parceria entre o poder público, iniciativa privada, organizações não-governamentais, trabalhadores, instituições de ensino, turistas e comunidade local para alcançar os objetivos de dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista. (*id*, p. 11).

O PRT é um programa estruturante no âmbito do Plano Nacional do Turismo 2003/2007 e 2007/2010 e já promove transformações na oferta turística nacional a partir do ordenamento, normatização e regulação, da informação e comunicação, articulação e envolvimento comunitário, capacitação, incentivo e financiamento, infraestrutura, e promoção e comercialização.

### 5. A Instância de Governança e a Formação de Redes

Para o PRT a “Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” (Brasil, 2007a. p. 16). Nesse sentido, compete à instância de governança a articulação, negociação, promoção, informação e implementação de todas as ações inseridas no âmbito da instância bem como das orientações relativas ao PRT.

A instância de governança regional é um espaço para trabalhar a “capacidade dos grupos para lidar com seus problemas, objetivos e metas, e para gerenciar seus recursos” (*id.*, p.17).

As redes políticas constituem-se em uma forma de articular a governança uma vez que se referem a “um conjunto de vínculos institucionais formais e informais entre o governo e outros atores, estruturados em torno de interesses comuns na elaboração e implementação de políticas públicas” (Rhodes, 2011, p. 1244). As instituições inseridas na rede são interdependentes e as políticas emergem da negociação entre os membros participantes.

Um dos objetivos de uma rede é a realização de ações compartilhadas entre alguns ou todos os membros da rede visando alcançar produtividade, acesso a inovações, tecnologias, informações, troca de experiências, novos mercados e negociação.

No âmbito do PRT e das instâncias de governança, as redes parecem ocupar lugar estratégico uma vez que possibilitam:

*promover o desenvolvimento da atividade turística; desenvolver pesquisas e estudo; estabelecer interlocução política; facilitar o acompanhamento, avaliação e monitoria do processo de regionalização; construir metodologias; realizar ações de capacitação; prestar serviços; captar recursos; valorizar os produtos turísticos regionais, consolidando suas marcas e facilitando sua comercialização; subsidiar o desenvolvimento de novos roteiros, destinos e/ou produtos turísticos; melhorar o padrão de qualidade dos roteiros, destinos e/ou produtos turísticos. (Brasil, 2004, p. 48).*

Para aproveitar o potencial que as redes possuem e que as possibilidades supracitadas sejam alcançadas faz-se necessário considerar algumas dimensões e definições relativas às redes de governança (Quadro 1).

Quadro 1- Dimensões e definições de uma rede de governança

Rede de Governança	Variáveis	(1)	(2)
<b>Dimensões de definição</b>			
<b>Configuração básica da rede</b>	Densidade	Baixa (-atores)	Alta (+atores)
	Complexidade	Homogênea	Heterogênea
	Intensidade relacional	Sistemática	Pontual
<b>Relações Internas de Poder</b>	Capacidade de incidência	Simétricas	Assimétricas
	Tipos de recursos predominantes	Materiais	Simbólicos
<b>Distribuição de interesses e regras do jogo</b>	Posições iniciais	Acordo	Contradição
	Estratégias internas	Negociação	Confronto
<b>Relações com o entrono da rede</b>	Tipo de resposta predominante	Proativa	Reativa
	Permeabilidade		
	1. Impacto midiático	Baixa Reduzida	Alta Elevada

Fonte: Blanco e Gomá, 2002.

No quadro 1, de acordo com Blanco e Gomá (2002) pode-se interpretá-lo a partir de quatro dimensões: 1) Configuração básica da rede que compreende três aspectos relacionados à quantidade e perfil de atores bem como a intensidade de suas relações; 2) Relações Internas de Poder que diz respeito as (as) simetrias entre os atores e os recursos que dispõem para obter êxito em determinadas questões; 3) Distribuição de interesses e regras do jogo no que se refere aos interesses e valores bem como as soluções negociadas ou não; 4) Relações com o entorno da rede no que tange as respostas aos problemas e a permeabilidade dos atores.

Ainda em relação ao Quadro 1, tem-se dois cenários. O primeiro, apresenta redes pouco complexas, mais simétricas e consolidadas, mas fechadas ao exterior. No segundo, as redes apresentam-se mais heterogêneas, desiguais, conflitivas, menos estáveis, porém, mais participativas (Blanco e Gomá, 2002).

Ao criar uma rede, devem ser consideradas as variáveis densidade, complexidade, intensidade relacional, capacidade de incidência, tipos de recursos predominantes, posições e estratégias internas, tipo de resposta predominante, permeabilidade e impacto midiático para que a interdependência, a cooperação, o pluralismo, a democracia, a descentralização, a paridade e o respeito à autonomia e à diferença prevaleçam.

Tendo em vista o que foi apresentado, no âmbito do PRT sobre a governança e as redes algumas inquietações se tornam latentes ao considerar a participação, a legitimidade, a negociação, a liderança, a inclusão social, a descentralização, o acompanhamento e a avaliação da relações das redes a partir de ferramentas que permitam identificar a variáveis apresentadas no quadro 1.

Pois quantas são as instâncias de governança vinculadas ao PRT que legitimam os atores integrantes das redes bem como as decisões políticas desses atores? Qual o papel dos representantes do governo no âmbito das instâncias de governança em relação a sua competência de defender o interesse público? Qual o entendimento de democracia, participação e descentralização de poder que permeiam as relações entre os atores sociais? Estes são alguns dos questionamentos a serem abordados futuramente pela pesquisa empírica.

## **6. Considerações finais**

O turismo é um fenômeno social que envolve turistas, empresas, governos e comunidades anfitriãs e, portanto, tem intervenção direta do Estado na promoção, no estímulo, no planejamento, na garantia, na coordenação, na harmonização no fomento. No contexto da reforma administrativa neoliberal em que o Estado tem a descentralização de determinadas atribuições, surge uma nova forma de trabalhar as relações de poder no âmbito das decisões políticas nas diferentes escalas (nacional, regional, local).

Os espaços de governança proporcionam a participação cidadã de representantes do poder público, iniciativa privada, organizações do terceiro setor e comunidade anfitriã como forma de empoderar a sociedade local nas decisões políticas, no entanto, deve-se considerar e trabalhar no sentido de evitar a exclusão social no âmbito de tais espaços.

As redes têm sido uma forma de promover a interação e cooperação entre diversos agentes sociais e convergir para um objetivo comum. No turismo, é oportuno o estudo das políticas públicas a partir da análise de redes suas relações e interações para que se possa conhecer a centralidade das decisões políticas no turismo.

Em princípio, a governança e sua articulação com a teoria de redes parecem ser viáveis para promover a participação, a cooperação, a legitimidade, a negociação, a liderança, a inclusão social e a descentralização. No entanto, é essa a realidade que pode-se encontrar no âmbito das instâncias de governança no Programa de Regionalização do Turismo brasileiro?

## **Bibliografia**

ARNSTEIN, S. (2009). Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35, p. 216-224, 1969.  
Disponível em: < <http://lithgowshmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf> >. Acesso em 31 mar. 2009.

BEVIR, Mark (org.) (2011). *Governance*. London: SAGE Publications Ltda.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. (2002). Proximidad y Participación: Marco Conceptual y Presentación de Experiencias. In: \_\_\_\_\_ (coords.) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel Social.

BORGES, A. (2003). Governança e política educacional. A agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-217, jun.

BRAMWEEL, B. (2004). Parcerias, Comparticipação e Investigação em Ciência Social no Planeamento do Turismo. In: LEW, A. A.; HALL, C. M.; WILLIAMS, a. M. *Compêndio de Turismo*. Lisboa: Instituto Piaget. p. 602 - 616.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização (2007a). Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil : Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. (2007b). Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Formação de Redes. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília – DF.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. (2004). Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Diretrizes Operacionais. / Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília: Ministério do Turismo.

CARVALHO, P. (2009).Planeamento, redes territoriais e novos produtos turísticos eco-culturais. In: Anais do 15.º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional – APDR.

CHURCH, A. (2004). Políticas de Turismo Local e Regional e o Poder. In: LEW, A. A.; HALL, C. M.; WILLIAMS, a. M. *Compêndio de Turismo*. Lisboa: Instituto Piaget. p. 617 - 630.

COSTA, F. L. da. (2010). Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 44(2):239-70, MAR./ABR.

CRUZ, R. De C. A. da. (2006).Planeamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L.(orgs.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLASCO, Conselho Latino Americano de Ciências Sociais.

DREDGE, D. (2006). Policy networks and the local organisation of tourism. *Tourism Management* 27. p. 269–280.

DREDGE, D.; PFORR, Christof. (2008). Policy networks and Tourism Governance. In: N. Scott; R. Baggio; Chris Cooper (edit). *Network Analysis and Tourism: from theory and practice*. Clevedon, Buffalo, Toronto: Channel View Publications. pp. 58 –78.

ENROTH, Henrik. Policy Network Theory. (2011) In: BEVIR, Mark (org.). *Governance*. London: SAGE Publications Ltda.

FERRAZ, J. A. (1992). *Regime Jurídico do Turismo*. Campinas: Papyrus, 1992.

FRATUCCI, A. C. (2007). Os Processos de Turistificação do Espaço e Atuação dos seus Agentes Produtores. *X Encontro Nacional de Turismo com Base Local – ENTBL*. João Pessoa. Anais.

GOELDNER, Charles R; RITCHIE, J. R. & MCINTOSH, Robert W. (2002). *Turismo – Princípios, práticas e filosofias*. 8. ed. Porto Alegre: Bookman.

GONZÁLEZ, M. V. (2004). *La política turística: gobierno y administraciones turísticas en España (1952 – 2004)*. Madrid: Fundación Cañada Blanch.

HALL, C. M; JENKINS, J. (2004). Turismo e Política Pública. In: LEW, A. A.; HALL, C. M.; WILLIAMS, a. M. *Compêndio de Turismo*. Lisboa: Instituto Piaget.

\_\_\_\_\_, C. M. (2001). *Planeamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos*. Tradução Editie Sculli. São Paulo: Contexto

LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Cara Souto Soares.(1998). *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE.

MEISEL, Nicolas, AOUDIA, Jacques Ould. (2007). La "Bonne Gouvernance" est-elle une Bonne Stratégie de Développement? Les Documents de Travail de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique-DGTPE, n. 2007/11, Novembre 2007. Disponível em [http://www.cepii.fr/institutions/11\\_2007.pdf](http://www.cepii.fr/institutions/11_2007.pdf).

Porter, M. (1998). *Clusters and the new economic competition*. Harvard Business Review, 76, 77–90.

OMT. (2008) Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. International Recommendations for Tourism Statistics 2008. Madrid, New York.

Rhodes, R. A. W. (2011). Understanding governance: ten years on. *Organisation Studies*. [consultado em: 17-5-2011]. <http://oss.sagepub.com/content/28/8/1243>

Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667.

——— (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.

## **A soberania do Estado nos confins territoriais: Uma Análise no Contexto da Turistificação Amazônica<sup>24</sup> pós RIO 92**

**Terence Keller Andrade**

Doutorando CREDA - IHEAL/Paris III

terencegeo@yahoo.fr

### **Resumo**

Os discursos a respeito da Amazônia pós Rio 92, transfere ao fenômeno turístico uma função importante do processo de desenvolvimento. Normalmente marcado por superlativos e por uma valorização seletiva dos espaços, a estratégia de turistificação dos lugares pode nos revelar os mais diversos interesses por parte dos atores face ao contexto da mundialização. Para melhor compreender este processo, centralizaremos nossa análise no PROECOTUR (Programa de Ecoturismo da Amazônia Legal Brasileira). Financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento a partir dos anos 90, certos planos e infraestruturas para o turismo começam a surgir neste bioma. Se de um lado estes estudos revelam as regras para a turistificação dos lugares amazônicos, eles demonstram igualmente a influência internacional na tomada de decisão. A análise destes processos em articulação com as diferentes escalas geográficas serão os elementos de nosso método na tentativa de compreender o contexto atual da intenção de turistificar a Amazônia brasileira.

Palavras chaves: Turismo, Manaus, Rio Negro, PROECOTUR, MMA

### **Abstract**

The rhetoric about the development in Amazon gives an important place for the tourism process. Usually marked by superlatives and a selective valorization of spaces, the strategies of touristification show different interests of the actors in the globalization context. In order to understand this process, we will put our focus on PROECOTUR (Ecotourism Program of the Brazilian Amazon). Financed by the Inter-American Development Bank at the beginning of the 90s, some plans and structures started to appear in the forest. If these studies define rules for touristification of specific locations in the Amazon forest, they can also reveal the international influences in the decision-making process. The analysis of this process in relation with different geographic scales will be our method to understand the actual context to develop tourism in the Brazilian Amazon Rainforest.

Keywords: Tourism, Manaus, Rio Negro, PROECOTUR, MMA

### **1. Introdução**

Os discursos a respeito da Amazônia pós Rio 92, transfere ao fenômeno turístico uma função importante do processo de desenvolvimento. Normalmente marcado por superlativos e por uma valorização seletiva dos espaços, a estratégia de turistificação dos lugares pode nos revelar os mais diversos interesses por parte dos atores face ao contexto da mundialização. Uma leitura a respeito da tentativa de organizar os lugares para as práticas turísticas nos permite compreender não só a conjuntura social e política deste bioma, mas principalmente a influência do contexto internacional nas tomadas de decisões. Afirmando que a turistificação faz parte das intencionalidades dos atores do desenvolvimento, nossa reflexão estará centrada nas lógicas que permitiram induzir uma cooperação internacional objetivando dar um novo ritmo à turistificação da Amazônia Brasileira.

Para melhor compreender este processo, centralizaremos nossas análises no Programa de Ecoturismo da Amazônia Legal Brasileira (PROECOTUR). Financiado em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento a partir de meados dos anos 90, alguns planos e infraestruturas turísticas começam a surgir em alguns seletos lugares da floresta. Se de um lado estes estudos revelam as regras para conciliar a atividade turística com os lugares Amazônicos, eles podem igualmente demonstrar a influência internacional no processo de tomada de decisão. Neste sentido, poderia o turismo revelar uma nova face da geopolítica mundial que visa não mais uma apropriação direta dos territórios, mas principalmente da decisão dos Estados sobre o seu uso?

---

<sup>24</sup> Este artigo representa uma versão resumida em português do texto original ANDRADE, T. K. *De la valorisation sélective à la souveraineté de l'Etat : Le programme d'écotourisme de l'Amazonie Légale Brésilienne*. Coopération internationale pour un tourisme responsable et une valorisation touristique des territoires. Université de Versailles / Saint-Quentin-en-Yvelines. Novembre/Décembre 2010.

Poderíamos partir inicialmente da hipótese que existe um interesse do Estado brasileiro em fazer valer os grandes acordos internacionais por intermédio da atividade turística. Em nível global percebe-se uma valorização da Amazônia como um espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta (Becker, 2007). Este fato tem justificado a assinatura de diversos acordos internacionais para criação e organização de áreas protegidas amazônicas. Da tentativa de valorizar diferentemente os espaços, o turismo tem entrado como pano de fundo para criação de novas unidades de conservação. Concentrar na dimensão “política” do processo de turistificação amazônica representa assim um desafio para compreender as interações entre atores. Para evidenciar os diversos pontos de vista existentes, nos apoiaremos tanto nos primeiros resultados do programa, quanto em pesquisadores que questionam de uma forma ou de outra as estratégias políticas dos investimentos no espaço geográfico. Apoiando nos vestígios destas iniciativas tentaremos compreender as intenções dos atores da turistificação Amazônica.

## 2. Da Rio 92 à Turistificação: a Gênese de um Programa

A crescente inserção da Amazônia na consciência global poderia caracterizá-la como um novo ponto de apoio da mundialização. Face à necessidade de uma preocupação ambiental global, a revalorização desta floresta no cenário internacional responderia ao interesse de um espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta. A esta noção nos induz a pensar na lógica do bem público mundial (Gabbas, 2002) como uma nova estratégia de orientação e legitimidade das cooperações internacionais. Não se trata mais unicamente de uma simples transferência de recursos para amenizar o subdesenvolvimento de um país, mas principalmente para responder à interesses coletivos e globais. Este é um dos focos que pode ser analisado a partir das conferências ambientais internacionais.

Dois paradoxos surgem neste momento. De um lado proliferam o debate à respeito dos serviços ambientais amazônicos para o planeta, portanto foco do aporte de recursos internacionais e transferência de saberes para uma governança global. De outro lado, um espaço que é ao mesmo tempo causa e consequência das crises ambientais globais, portanto que ultrapassaria o simples controle dos atores públicos nacionais. Neste sentido uma redefinição de papéis do Estado poderia supor uma redução do poder de influência do Estado sobre seu próprio território. O desafio de compreender estes dois pontos de vista coloca a Amazônia como um palco de múltiplas tensões entre iniciativas de preservação e desenvolvimento.

O Programa de Ecoturismo da Amazônia Legal Brasileira (PROECOTUR) origina-se neste contexto, logo depois da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em 1992. Este evento constituiu um clima favorável às negociações internacionais no que diz respeito aos problemas ambientais mundiais e formas de promover o desenvolvimento. O governo brasileiro, mesmo que inicialmente mostrasse uma postura intransigente à interferência internacional sobre as decisões nacionais, ele se posiciona aberto aos experimentos de gestão dos recursos naturais e da conservação da biodiversidade (De Mello, 2002). Dentro desta postura de conservar os recursos naturais e incentivar o desenvolvimento econômico de alguns biomas prioritários, o turismo se torna uma alternativa relevante bastante citada em vários discursos dos atores nacionais e mesmo em textos das convenções ambientais internacionais<sup>25</sup>.

Como resultado da Rio + 10, o governo brasileiro estabeleceu uma série de medidas demonstrando sua intenção em conciliar as negociações com os atores internacionais. Em 1993 é criado o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal<sup>26</sup>, revelando uma das reações brasileiras pós-conferência mundial. A partir deste momento é direcionando a função de coordenação de todas as medidas que visam o desenvolvimento sócio econômico da Amazônia brasileira. Se antigamente as ações neste bioma eram coordenadas pela Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia, pelo Ministério do Interior ou mesmo este do Desenvolvimento Urbano, agora ele adquire uma nova perspectiva junto aos atores ambientais. Esta medida representará uma tentativa de planejar o futuro da Amazônia.

<sup>25</sup> A recém criada Agenda 21, ou mesmo a Convenção da Diversidade Biológica, por exemplo, fazem diversas referências ao turismo, demonstrando a relevância dada à este processo na expectativa de promover o desenvolvimento de algumas regiões prioritárias.

<sup>26</sup> Em 1995 ele adquire o estatuto de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e em 1999 ele é nomeado Ministério do Meio Ambiente.

Além de uma boa perspectiva política e ambiental, à criação do MMA será igualmente o marco da chegada de mais um ator público do processo de turistificação da floresta.

### 2.1. As políticas de implantação do ecoturismo amazônico

Face ao processo histórico de degradação ambiental, a expectativa de turistificar lugares como alternativa ao desenvolvimento passa a fazer parte de uma efervescência de experiências por parte do setor público e privado, além da sociedade civil organizada. É neste contexto que uma política nacional de ecoturismo no Brasil começa a ser pensada por parte dos atores públicos federais. Um dos passos na tentativa de viabilizar esta política foi o documento chamado *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo* (Barros, 1994). Fruto de um grupo de trabalho formado por diversos atores<sup>27</sup>, este documento privilegiou nove ações estratégicas<sup>28</sup> a serem seguidas pelo governo e que resultaram também na criação do Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC-Amazônia). Este vai ser uma das bases para a criação um Programa de Ecoturismo na Amazônia Brasileira.

Tabela 1: Plano de Desenvolvimento da Amazônia - 1994/1997. Consolidação dos Programas

Programas	TOTAL US\$ Milhões*
Desenvolvimento científico e tecnológico	259,82
Infra-estrutura econômica	2 261,11
Infra-estrutura social	2 401,44
Educação	4 240,96
Desenvolvimento industrial, agroindustrial e extrativismo mineral	4 755,16
Desenvolvimento da agricultura, pecuária e extrativismo vegetal	4 370,26
Turismo	1 098,17
<b>TOTAL</b>	<b>19 386,92</b>

Mesmo que a SUDAM indique em milhões, acreditamos que o correto seja 1000  
Fonte: SUDAM, 1993

Além destas diretrizes, três fatos serão marcantes para a definição deste programa. O primeiro deles poderia ser pensado à partir da influência do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) na tentativa de estimular o turismo para este ambiente. Apresentado pela SUDAM<sup>29</sup> visando o planejamento de ações prioritárias para o período 1994/1997, este documento delimita o eixo central da política para o desenvolvimento regional (SUDAM, 1993). Do interesse em convergir ecologia e tecnologia, sete programas foram priorizados com previsão de investimento importantes.

No que diz respeito ao Programa de Turismo, quatro objetivos ilustravam suas prioridades. 1 - Expandir a atividade do turismo ecológico na região, através de um estímulo a novos produtos turísticos; 2 - Aumentar o fluxo de visitantes, através de uma melhoria do sistema de informação turística; 3 - Melhorar a oferta e a qualidade dos produtos pela promoção de infraestrutura e equipamentos adequados e por fim estimular estudos técnicos para montagem de um sistema de informação e marketing turístico. Para execução dos programas deveriam ser priorizados os recursos do Fundo Geral do Turismo, juntamente com incentivos fiscais e financeiros e conversão da dívida externa em investimentos prioritários. Se de um lado, por parte da SUDAM os recursos previstos no PDA evidência a pouca prioridade do turismo em comparação aos outros setores estratégicos para a Amazônia, de outro ele servirá para efeito de comparação da importância de um empréstimo internacional visando o fortalecimento da atividade. Aproximadamente 214 milhões de dólares demonstrarão as ambições do PROECOTUR, gerando assim uma forte expectativa no processo de turistificação.

Um segundo trabalho que permitiu definir os grandes eixos do PROECOTUR foi um acordo de cooperação técnica assinado entre o MMA, juntamente com a extinta SUDAM, e a Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>30</sup>. Um dos resultados do acordo foi o documento chamado Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira (PRODEAM) constituindo uma

<sup>27</sup> Representantes do MMA, juntamente do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), além de membros da sociedade civil organizada e empresários do setor

<sup>28</sup> Regulamentação do ecoturismo, fortalecimento e interação institucional, formação e capacitação de recursos humanos, controle da qualidade do produto ecoturístico, gerenciamento de informações, incentivo ao desenvolvimento do ecoturismo, implantação e adequação de infra-estrutura, conscientização e informação do turista e participação comunitária.

<sup>29</sup> Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

<sup>30</sup> Desde 1986 já existia o chamado de Programa de Estudos e Pesquisas nos Vales Amazônicos (PROVAM). Este um acordo de cooperação técnica internacional assinado entre a extinta Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), tinha o objetivo de propiciar o desenvolvimento econômico e social em áreas selecionadas da Amazônia.

agenda de trabalho, cujas atividades se dividiam em três grandes blocos de ações visando reorientar a base produtiva da Amazônia<sup>31</sup>. Surge assim o diagnóstico e análise do pólo de ecoturismo do Estado do Amazonas (SUDAM, 1999). Este projeto piloto reuniu as principais informações sobre a infra-estrutura turística do pólo no Amazonas<sup>32</sup>, servindo de base para o aprimoramento do PROECOTUR, principalmente pelo fato de já estar ocorrendo as missões do BID para definição da estrutura do programa.

Por último a chamada Política Nacional Integrada para a Região Amazônica pode ter sido marcante no estabelecimento das diretrizes do PROECOTUR. Aprovada pelo CONAMAZ<sup>33</sup> em 1995, esta política estabelecerá alguns eixos prioritários para a Amazônia. Entre as iniciativas estão a integração do Brasil com os países amazônicos, visando consolidar um mercado para a região. Manaus neste momento representaria uma posição estratégica para a integração continental e também na economia mundial, principalmente com a já criada Zona Franca. Para isto seria preciso superar as grandes distâncias Amazônicas e principalmente as descontinuidades da concentração da ocupação. Um das ameaças relatadas no documento coloca a longa faixa de fronteira cuja demarcação necessita, ser intensificada e ataca o problema. *“A precariedade das comunicações, a deficiência das vias de transporte e as características naturais materializam as dificuldades relacionadas à vigilância, proteção e segurança na região”* (Lourenço, 1996, p. 19). Outra estratégia priorizada ainda nesta política seria uma aliança maior com os atores sociais no processo de tomada de decisão e por fim evidencia uma emergência. Aumentar a valorização do seu patrimônio natural com elevação da sua base científica. Para isto deve-se priorizar a sustentabilidade ambiental através da silvicultura, bioindústria e o ecoturismo. Como veremos a seguir, diversos destes aspectos estarão presentes nas estratégias de implementação do PROECOTUR.

## 2.2. “Planejar para investir”: A proposta de turistificar a Amazônia Brasileira

O PROECOTUR representa um esforço governamental no âmbito da cooperação internacional para promover o desenvolvimento da região amazônica. Com o objetivo de viabilizar o ecoturismo neste ambiente, o programa estabelece algumas prioridades<sup>34</sup>. Partindo destes objetivos, o Ministério do Meio Ambiente intensifica a cooperação técnica e financeira que envolvia diferentes instituições nacionais e internacionais. Um ciclo de oito missões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) resultará em um documento à ser apresentado ao Ministério do Planejamento visando à obtenção do empréstimo. Em 2000 o PROECOTUR começa a adquirir suas primeiras feições monetárias. Onze milhões de dolares por parte do BID, com uma contrapartida de 2,8 milhões do governo federal para a fase de pré-investimento à ser implementando em três anos. Já para a fase de investimento, 200 milhões do BID foram acordados na expectativa de gerar infra-estrutura para o turismo e capacitação de profissionais da área, com uma duração superior a três anos.

Com base nestes valores, os recursos se organizavam da seguinte maneira: 60 % do montante previsto nesta primeira fase deveriam ser direcionados aos Estudos de Planejamento do Ecoturismo na Amazônia e em particular em cada uma das áreas prioritárias. Nestes documentos seriam privilegiados não só as oportunidades e ameaças do turismo sustentável, mas também as estratégias nos níveis estaduais e locais. Além disto, algumas recomendações específicas a respeito das obras necessárias de infra-estrutura e planos de gestão de unidades de conservação seriam priorizadas. Além do planejamento e da infra-estrutura, o programa previa ainda na fase de pré-investimento ações relacionadas ao fortalecimento do setor, tais como assessoria para as empresas de turismo e capacitação para profissionais da área.

A fase de pré-investimento parte do objetivo de criar condições necessárias para que os nove Estados da Amazônia Legal possam administrar as áreas de ecoturismo selecionadas. Concluída no primeiro semestre de 2010, ele se organizou em três componentes maiores: O primeiro relacionado ao planejamento e estudo da estratégia de um turismo sustentável na Amazônia. Para isto ela partiu da identificação de áreas geográficas prioritárias, onde quinze pólos de ecoturismo foram escolhidos, abrangendo 152 municípios da Amazônia Legal

<sup>31</sup> Ações de macroplanejamento, programa de desenvolvimento e integração da região amazônica com os países limítrofes e por último estudos relativos a setores estratégicos priorizados no Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Este documento servirá de base para os planos plurianuais de investimento do governo federal

<sup>32</sup> Autazes, Barcelos, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves.

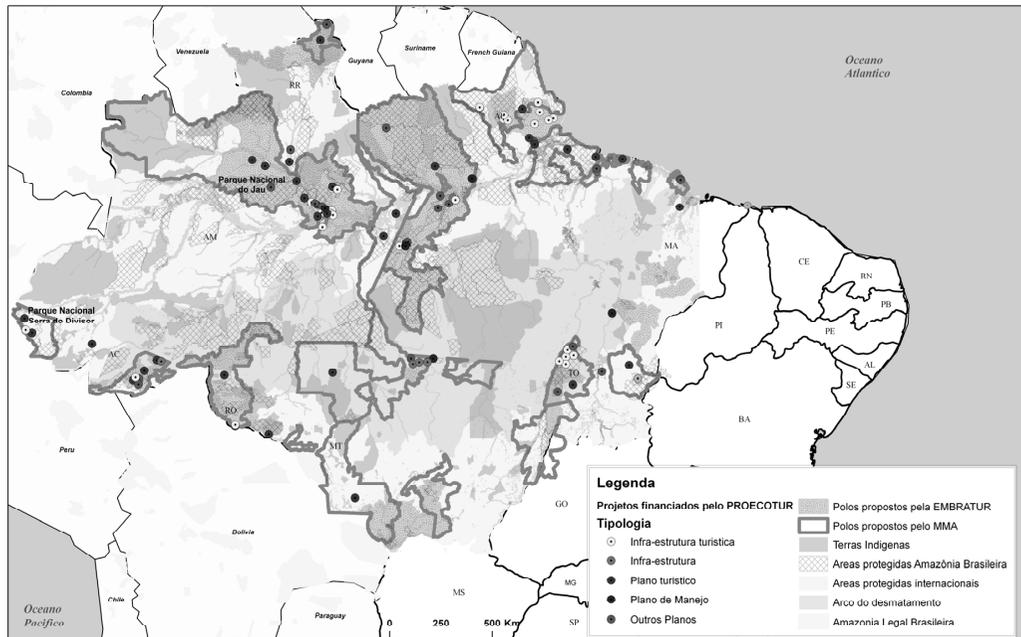
<sup>33</sup> Conselho Nacional para a Amazônia Legal

<sup>34</sup> Proteger e desenvolver os atrativos turísticos da região, por meio de criação de parques e reservas com manejo específico para ecoturismo; Criar um ambiente de estabilidade para investimentos em empreendimentos de ecoturismo, mediante definição de políticas e fortalecimento dos órgãos públicos; Viabilizar operacionalmente empreendimentos de ecoturismo por meio da realização de estudos de mercado; Viabilizar financeiramente empreendimentos de ecoturismo através da ampliação de linhas de crédito e por fim melhorar a infra-estrutura básica necessária para viabilizar o aumento do fluxo turístico para a Amazônia Legal.

Brasileira. Além dos planejamentos dos pólos, foram traçados também nesta fase as ações a serem executadas pelos Estados, juntamente com os estudos de planejamento de novas unidades de conservação. O segundo componente consistiu em identificar os investimentos prioritários em obras de infra-estrutura que poderiam fazer objeto de uma assistência técnica dentro das áreas já escolhidas. Ainda dentro deste componente, foi proposto também uma série de projetos a serem executados na segunda fase do programa. Com relação ao terceiro componente, este previa um fortalecimento institucional, através de assistência técnica, capacitação e gerenciamento do programa. Utilizando as prioridades da cooperação técnica internacional, juntamente com pesquisas desenvolvidas pelo MICT a respeito dos pólos de ecoturismo no Brasil<sup>35</sup>, o MMA define as estratégias do PROECOTUR visando dinamizar o ecoturismo na Amazônia Legal Brasileira.

### 2.3. O PROECOTUR 10 anos mais tarde: Os primeiros resultados de um programa em andamento.

Mapa 1: PROECOTUR (2000/2010) na Amazonia Legal Brasileira  
Projetos financiados na 1ª fase do programa



Realização: Terence Keller Andrade, 2010

Tabela 2: Resultados da primeira fase do PROECOTUR (2000/2010)

<b>Categoria</b>	<b>Total</b>	<b>Concentração</b>
Obras de Infra-estrutura nas UC's	5	AC; MT; PA
Planos de Manejo para UC's	6	AM; PA; TO; MT
Outros Planos (2)	17	9 Estados
Obras de Infra-estrutura turística	22	AP; AM; PA; TO
Plano turístico (1)	27	9 Estados
Cursos e oficinas de capacitação	80	9 Estados

Fonte: Organizado por Terence Keller Andrade, 2010

1. Incluído o diagnóstico da oferta turística efetiva e potencial; estudo de mercado e estratégias do turismo sustentável para a Amazônia Legal.
2. Plano de uso público, gestão, inventários, zoneamento ecológico econômico, estudos de proteção

<sup>35</sup> MAGALHÃES, Guilherme Wendel de (Coord.). *Pólos de ecoturismo: planejamento e gestão*. 1ª edição. São Paulo. Terragraph, 2001, 167 p.

A primeira fase do PROECOTUR terminou em meados de 2010. Face ao interesse em compreender os resultados do programa, foi necessário uma pesquisa bibliográfica baseada em diferentes fontes. Inicialmente privilegiamos o website do Banco Interamericano de Desenvolvimento a respeito da aplicação dos empréstimos efetuados pelo PROECOTUR. Em seguida, nossa análise se direcionou ao Diário Oficial da União (1994/2010), juntamente com informações disponibilizadas no portal da transparência. Em um terceiro momento privilegiamos uma série de 24 clippings de jornal disponibilizadas no web site da ONG Amigos da Terra – [www.amazônia.org.br](http://www.amazônia.org.br). Por fim, através de um trabalho de campo, tivemos acesso a um relatório não publicado<sup>36</sup> fornecido por Allan Milhomens – coordenador do programa, o que permitiu de certa forma confrontar os resultados encontrados. Desta forma propomos um mapeamento dos projetos financiados juntamente com uma tipologia baseada nos títulos dos projetos levantados.

Com base nos documentos analisados, pode-se perceber que na primeira fase do programa a prioridade foi dada aos estudos, oficinas e algumas infra-estruturas turísticas. Em paralelo, três documentos orientadores da turistificação Amazônica<sup>37</sup> foram os objetos representativos desta primeira fase. Junto a eles, cada um dos pólos turísticos tiveram uma estratégia específica e individual de planejamento. Estes documentos representam as conclusões dos estudos que servirão de bases para dar seqüência à próxima fase do Programa. Além destes, o PROECOTUR financiou também a implementação de algumas obras de infra-estrutura turística, como a criação dos Centros de Atendimento ao Turista [CAT] e Terminais Fluviais Turísticos [TFT]. No que diz respeito as Unidades de Conservação, o programa auxiliou na execução de algumas obras de infra-estrutura, juntamente com planos de manejo e estudos para criação de áreas protegidas. Segundo ainda o relatório, pouco mais de 1240 pessoas foram capacitadas através das 80 oficinas organizadas, visando atender a demanda futura de turistas para a Amazônia.

### 3. A Geopolítica e o Ecoturismo Amazônico: Em Busca de uma Abordagem

Face a expectativa de compreender as estratégias de implantação do PROECOTUR, direcionaremos nosso olhar para os lugares de investimento, demonstrando que a definição destes não repousa somente no discurso da existência de potencialidades e no interesse dos atores públicos em estimular as economias municipais. Poderíamos mesmo pensar que por intermédio da turistificação o Estado brasileiro tenta garantir uma presença maior nos confins do seu território, portanto uma hipótese à ser analisada. Para isto partiremos do método de observar as diferentes escalas para pensar as complexidades da interação do espaço geográfico, onde as relações de alianças e hostilidades, darão sentido aos investimentos do PROECOTUR.

Enquanto que a rivalidade de poder sobre os territórios e, conseqüentemente sobre as populações que estão presentes, define a geopolítica (Lacoste, 2008), uma multiplicidade de fatores espaciais e temporais caracterizarão as situações de tensões existentes entre diferentes poderes. Assim, para a maioria destes que empregam a palavra geopolítica, ela é quase sempre sinônimo de conflito com um elevado grau de violência que opoe Estados e grupos organizados. Porém mesmo que as guerras se desenvolvam em função de conflitos, nem todo conflito resulta em guerra (Giblin, 2008) conduzindo à palavra geopolítica uma amplitude de aplicação ao longo do tempo e do espaço.

No interior desta concepção dominante dos conflitos entre Estados, a análise da rivalidade de poder em questões relacionadas à gestão dos recursos naturais, por exemplo, adquire uma amplitude bastante marginal.

*« Se entendemos por geopolítica tudo que tem relação com as rivalidades junto aos territórios (de todos os tamanhos) entre todos os tipos de poderes (e não somente entre Estados), uma das características maiores da análise geopolítica defendida por Hérodote é de confrontar sistematicamente os argumentos opostos, os pontos de vista contraditórios que proclamam os protagonistas... » (Lacoste, 2001, p. 9).*

<sup>36</sup> MILHOMENS, Allan. PROECOTUR. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de políticas para o desenvolvimento sustentável – sds. programa de desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia. junho 2010.

<sup>37</sup> O Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial da Amazônia, juntamente com um Estudo de Mercado do turismo Sustentável e as Estratégias de Turismo Sustentável para a Amazônia Legal

Portanto, frequentemente as tensões existentes entre atores na organização e uso dos recursos naturais se tornam objetos de representações espaciais contraditórias, portanto relevantes na análise geopolítica. As propostas de valorizar seletivamente os espaços pelo estímulo à turistificação, pode ser compreendido como parte de um projeto geopolítico. Principalmente se observado a intenção do Estado em aumentar seu controle sobre um dado território, ou mesmo no interesse ao reforço de uma unidade nacional por intermédio do turismo. É deste cenário que os pontos de vista contraditórios exigem uma confrontação constante da representação dos problemas e assim tentaremos justificar uma análise geopolítica no contexto da turistificação Amazônica. Aqui os atores públicos estão constantemente confrontados à diferentes escalas de poder e interesses em torno da turistificação. Tendo como foco as ambições, as idéias e as intenções subjetivas que os atores fazem à respeito de um dado território, estes serão os elementos que utilizaremos na expectativa de compreender as intencionalidades de organizar os espaços turísticos amazônicos.

### **3.1. A necessidade de expansão dos lugares de investimento**

No intuito de direcionar as prioridades turísticas na Amazônia, o MMA apoia-se inicialmente em estudos de desenvolvimento turístico anteriormente realizados na região. Um deles que permitiu estabelecer os locais de investimento foi o projeto de Pólos de Ecoturismo<sup>38</sup> iniciado pela EMBRATUR, juntamente com o Instituto de Ecoturismo do Brasil (IEB) em 1995. Esta proposta inicia-se à partir de uma experiência piloto realizada no litoral de São Paulo, especificamente nos municípios de Cananéia, Iguape, Ilha Comprida e Pariquera-Açu. Na teoria, a iniciativa visava um modelo de gestão do espaço turístico, onde diferentes lugares, equipamentos e serviços pudessem ser visitados através de circuitos turísticos.

Partindo deste conceito, em 2001 a EMBRATUR propôs 96 diferentes pólos em todo território nacional. No caso específico da Amazônia Legal Brasileira, a EMBRATUR planejou inicialmente 13 pólos envolvendo 69 municípios (Magalhães, 2001). Se a localização geográfica dos lugares e equipamentos turísticos permitiam organizar as regiões de interesse por parte da EMBRATUR, outros critérios fizeram parte de uma redefinição por parte do Ministério do Meio Ambiente. Analisando primeiramente os discursos oficiais, a seleção destes novos pólos foram justificados pelo MMA devido à existência de potenciais lugares para as atividades turísticas que poderia representar uma vantagem competitiva internacional. Em segundo momento, o interesse dos governos estaduais, empresas privadas e ONG's na adesão da iniciativa, justificaram por fim o discurso da definição das regiões priorizadas. Baseado nestes argumentos, o MMA inicia um mapeamento das prioridades de investimento nos nove estados que compõe a Amazônia Legal Brasileira (Mapa 1).

### **3.2 Uma maior presença do Estado nas fronteiras Amazônicas**

Porém na prática, é possível evocar outros elementos que possam ter justificado o MMA na redefinição destas prioridades do processo de turistificação amazônica. Um deles pode ser pensado no interesse do Estado brasileiro em estender seu poder sobre as fronteiras Amazônicas<sup>39</sup> por intermédio da atividade turística. O sentido de fronteira que tentamos justificar neste texto apresenta duas proposições. A primeira conceitua o sentido geopolítico que forma os limites territoriais da soberania de cada Estado nação. Seguindo este raciocínio, nos concentramos no limite geográfico de aproximadamente 16 000 km terrestres que separa o território brasileiro dos demais países da América do Sul.

O segundo sentido que tentaremos justificar ao conceito, baseia-se na hipótese de um espaço pouco estruturado, com uma forte presença de recursos e dotado de potencial político (Velho, 1976). A esta fronteira compreendida também por uma larga zona pioneira com pouca ocupação humana, gera diferentes expectativas de uso dos seus recursos, sendo categorizada por Berta Becker como fronteira socio ambiental (Becker, 1990). Se de um lado esta fronteira adquire uma representação política importante, de outro ela pode ser caracterizada também como espaço de manobra das forças sociais, proporcionando uma multiplicidade de fronteiras em diferentes direções e escalas geográficas. Para melhor ilustrar o contexto das fronteiras no

<sup>38</sup> "São considerados pólos ecoturísticos áreas onde as atividades ecoturísticas já vêm sendo desenvolvidas com sucesso, sendo promovidas por um número variável de agentes, ou locais com condições naturais especiais mas poucas atividades devido à falta de infra-estrutura e de organização" (Magalhães, 2001, p. 68)

<sup>39</sup> O conceito de fronteiras Amazônicas chama a atenção de diferentes geógrafos (Monbeig, 1952; Théry, 1976, Droulers, 1978; Becker, de Miranda e Machado, 1990) constituindo um tema de pesquisa privilegiado para a compreensão da formação do espaço.

processo de turistificação, seria interessante analisar o quadro abaixo, juntamente com o mapa nº 1.

Tabela 3: Evolução dos polos de ecoturismo na Amazônia Legal Brasileira

Proposta	Nº de municípios selecionados	Nº de Polos Amazônia Legal	Área dos polos Km²	Superfície dos polos reconhecidos como		Municípios da Amazônia Legal Brasileira definidos como Pólos de Ecoturismo e que fazem limites com países sulamericanos			População TOTAL 2000
				Áreas protegidas (2007) %	Terras indígenas (2007) %	Numero (2007)	Participação na fronteira nacional (%) (2007)	Países limítrofes (2007)	
EMBRATUR 2001	69	13	886 758	23,56	16,87	14	16,66	4	6 034 805
MMA 2004	152	15	1 690 590	27,29	21,98	28	33,42	7	6 886 853

Fonte: Terence Keller Andrade, 2010

Tal como apresentado, o MMA privilegia não só ampliar o número polos e populações à serem beneficiadas, mas principalmente privilegiar os municípios que se localizam nas fronteiras políticas internacionais. Um melhor conhecimento das potencialidades e das ameaças do turismo nestes municípios foi o objeto de um detalhado estudo promovido com recursos do PROECOTUR. Com base em informações fornecidas nos diferentes relatórios dos Planos Plurianuais do governo brasileiro, aproximadamente 60% dos recursos disponibilizados pelo PROECOTUR entre 2000 e 2007 foram investidos em estudos das regiões selecionadas. Assim foi priorizado inventários e diagnósticos, além de estudos de mercado e estratégias para turistificar a Amazônia. Cada município foi objeto também de análises precisas e particulares. A partir destes estudos que as estratégias municipais foram definidas e direcionadas aos Estados que compõe a Amazônia Legal. Na realidade para cada um dos quinze polos delimitados pelo MMA, quinze diferentes estratégias foram estabelecidas na expectativa de organizar e estimular os fluxos turísticos para a região.

Além do interesse em incentivar a turistificação nas regiões de fronteira, existe igualmente a necessidade, por parte do MMA em estimular a vinda de turistas em algumas áreas protegidas. Junto à isto, percebe-se também uma expectativa deste mesmo ator em dissociar os espaços turísticos das terras indígenas, face às restrições da legislação. Analisando os resultados do programa, parte dos recursos do PROECOTUR foram direcionados ao desenvolvimento de estudos específicos para plano de manejo, uso público e proposta de criação de unidades de conservação. Algumas delas se posicionam exatamente em regiões de fronteiras políticas, como foi o caso do plano de uso público do Parque Nacional Serra do Divisor (PNSD), nos limites com o Peru. Analisando as prioridades de conservação<sup>40</sup>, por exemplo, a inserção deste Parque no Pólo de Ecoturismo do Vale do Juruá responde à urgência de um maior controle territorial em regiões de fronteiras. Esta unidade de conservação foi classificada com importância extremamente alta, face à caça e pesca predatória, expansão agropecuária e extração ilegal de madeira<sup>41</sup> que envolve brasileiros e peruanos. O estímulo ao desenvolvimento turístico poderia ser uma forma de reverter este processo tanto pela organização dos espaços, quanto pelo estímulo à uma atividade econômica às populações que ali residem.

<sup>40</sup> Entre 1998 e 2000 o Ministério do Meio Ambiente através do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – PROBIO/MMA realizou uma consulta nacional à respeito da biodiversidade no Brasil. O objetivo deste trabalho foi definir algumas áreas prioritárias para conservação e uso sustentável dos recursos. No final do processo, 900 áreas foram estabelecidas em todo o Brasil através do documento “Avaliação e Identificação das Áreas e Ações Prioritárias para a Conservação dos Biomas Brasileiros” (MMA, 2001). Destas, 385 estavam localizadas na Amazônia legal Brasileira (MMA, 2001 b). Em função da portaria 126, de 27 de maio de 2004, o MMA determinou que essas áreas devem ser revisadas periodicamente, em prazo não superior a dez anos. Deste modo, o MMA desenvolveu em 2007 um trabalho de atualização destas áreas para efeito da formulação de políticas públicas, programas e projetos ambientais. Este novo trabalho foi realizado em parcerias com diversos atores ambientais nacionais, tais como o IBAMA, FUNBIO, Fundação Biodiversitas, GTZ, WWF, TNC, CI, IPAM, ISA, COIAB, CNS, GTA, SOS MATA ATLÂNTICA, GEF CAATINGA e APNE (MMA, 2007)

<sup>41</sup> “A região da Serra do Divisor, como visto no histórico, sempre foi palco de conflitos socioambientais entre Estados nacionais: Brasil e Peru. Tais conflitos são atuais, tendo em vista a exploração de madeiras (mogno) e narcotráfico na fronteira, denunciada pelos Ashaninka da Terra Indígena Kampa do Rio Amônia e registradas também na área do PNSD”. (Barnes, 2006, P. 46)

Com base neste exemplo podemos supor que o discurso da vantagem competitiva internacional talvez não tenha sido o único elemento que justificasse a ampliação dos pólos por parte do MMA. Na realidade, podemos nos apoiar na hipótese que a estratégia de uma presença maior do governo em áreas sensíveis à gestão territorial pode fazer parte dos fatores que orientaram a expansão dos pólos de ecoturismo na Amazônia Legal Brasileira. O que nos cabe portanto compreender é como o turismo pode influenciar na resolução de alguns conflitos clássicos deste bioma. Deste modo privilegiamos uma mudança de escala para tentar ilustrar uma problemática mais ampla.

### **3.3. A expansão do Pólo de Ecoturismo do Amazonas na vitalidade dos confins.**

O Polo de Ecoturismo da Amazônia (PEA) tal como delimitado pelo MMA engloba a maior parte da bacia do Rio Negro. Situado na porção ocidental da floresta amazônica, este rio possui sua nascente na região pré-andina da Colômbia, e pode ser considerado um dos maiores da bacia Amazônica em volume de água. Seu percurso de mais de 2300 km encontra o Rio Solimões nas margens da cidade de Manaus, o que dá origem ao rio Amazonas, primeiro no ranking mundial com relação ao volume de água. Todo o percurso do Rio Negro brasileiro e uma grande parte de seus afluentes são navegáveis. As vias fluviais são as principais formas de acesso aos municípios e povoados. Uma viagem de aproximadamente oito dias de barco permite a ligação de Manaus à São Gabriel da Cachoeira.

A formação de ilhas fluviais é uma característica natural interessante. Uma análise quantitativa demonstra a existência de pouco mais de 1000 delas que se agrupam nos arquipélagos de Anavilhanas e Mariuá, o que permite ao Rio Negro deter os maiores arquipélagos de ilhas fluviais do mundo. A formação de praias de estíagem no baixo Rio Negro é uma outra característica que desperta a atenção dos turistas. Estes lugares se caracterizam por uma faixa de areia com várias falésias que são expostas durante o mês de novembro e dezembro em função do baixo nível das águas. Existe ainda alguns campos de dunas que evidenciam a existência de um grande deserto nas eras passadas (Filho, 2003). Mesmo que os fatores físicos sejam relevantes na expansão do Polo de Ecoturismo do Amazonas, algumas influências políticas podem ter sido orientadoras da escolha dos lugares prioritários. Podemos inclusive ilustrar uma hipótese do interesse do governo brasileiro em intensificar sua presença em algumas regiões estratégicas para o Brasil. Para isto, por intermédio do turismo, o Estado brasileiro teria a intencionalidade de integrar os municípios do alto Rio Negro no contexto político e econômico do país. Portanto, o caso específico do Rio Negro nos revela este raciocínio.

Tal como apresentado, este novo pólo definido pelo MMA apresenta uma junção de 14 municípios representando uma superfície total de 413.420 km<sup>2</sup>. Somente para efeito de comparação, o território da França metropolitana corresponde a aproximadamente 545 000 km<sup>2</sup>, segundo o Insee<sup>42</sup>. Porém se neste país europeu a população em 1999 atingia pouco mais de 58 milhões de habitantes, a população do Polo de Ecoturismo do Amazonas se limitaria 1,7 milhões segundo o IBGE<sup>43</sup>. Deste total, 80% dos indivíduos recenseados concentram na capital Manaus, justamente na porção sudeste da bacia. Este grande vazio demográfico confere em alguns casos uma densidade de 0,2 habitante por km<sup>2</sup>, como ilustra a particularidade do município de Barcelos. Outros como São Gabriel da Cachoeira possui uma população de total de 29 947, onde grande parte é composta por indivíduos de origem indígena. Estes por sua vez pertencem à três diferentes famílias linguísticas (Tukano Oriental, Arwak e Maku) e ocupam cerca de 700 comunidades, totalizando uma população de aproximadamente 25 000 indivíduos (Instituto Sócioambiental, 2008). Portanto, aumentar a presença do Estado brasileiro nestes municípios pode revelar uma prioridade na lógica integração e soberania nacional.

Observando o mapa n° 2 a expansão do polo revela não só a intenção de uma maior presença do Estado nos confins territoriais, mas igualmente nas diferentes áreas protegidas nacionais que estabelecem os limites de cada Estado-nação. Geograficamente todas estas unidades de conservação estão localizadas na faixa de fronteira<sup>44</sup>. Podemos assim supor que a efervescência de criação destas unidades de conservação representa uma tentativa de presença do Estado e definição dos limites territoriais nacionais. Observando os decretos de criação, um interessante “efeito dominó” se instalou nos confins do território brasileiro.

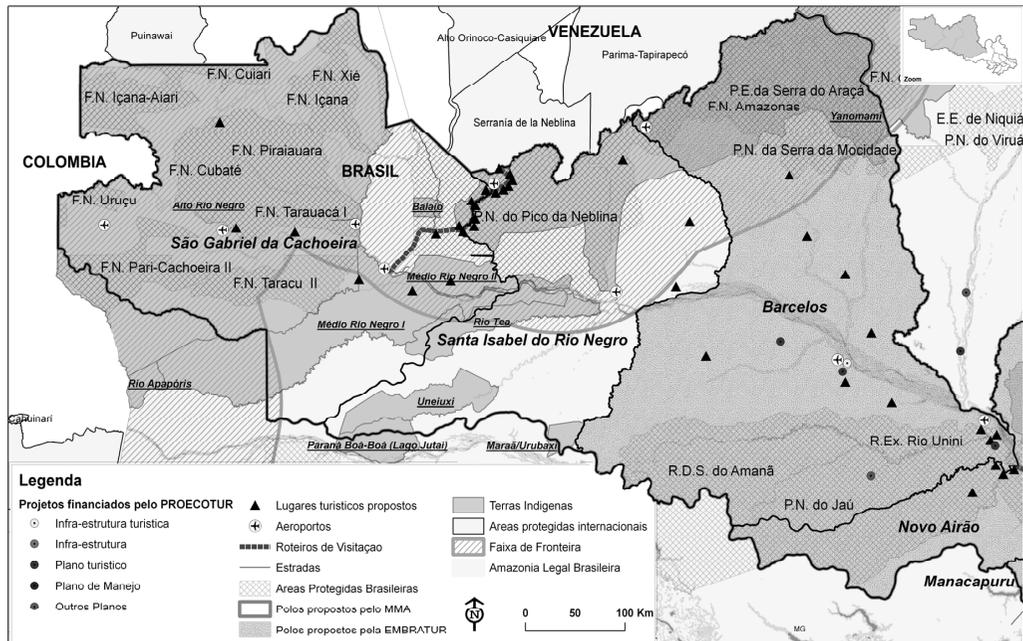
<sup>42</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, dados de 2008.

<sup>43</sup> De acordo com os dados do censo de 2000.

<sup>44</sup> Linha imaginária de 150 km reconhecida pelo ministério da defesa onde se encontra a fronteira do Brasil com os demais países da América do Sul.

Cronologicamente a criação do Parque Nacional Venezuelano Serrania de la Neblina (1978) corresponde com os limites do Parque Nacional brasileiro Pico da Neblina criado em 1979. A Reserva Nacional colombiana de Puinawai criada em 1989; faz fronteira com a Flona brasileira de Cuiari e Içana-Aiari, ambas criadas em 1990; e por último o Parque Nacional Venezuelano de Panima-Tapirapecó criado em 1991, corresponde também os limites da Flona Amazonas (1989) e igualmente com o Parque Estadual Brasileiro de Serra do Aracá, criado em 1990.

Mapa 2: Polo de Ecoturismo do Amazonas (Alto Rio Negro) e projetos financiados pelo PROECOTUR



Realização: Terence Keller Andrade, 2010

Este processo se enquadraria portanto nos objetivos geopolíticos do programa Calha Norte<sup>45</sup> (MMA, 2001 b). Segundo Fany Ricardo em notícia publicada no site do ISA (2005)<sup>46</sup>, as FLONAS do Alto Rio Negro foram criadas no fim do governo Sarney para estimular ocupações não-indígenas na zona de fronteira com a Colômbia. Este fato pode demonstrar uma ameaça aos direitos de usos dos recursos por parte das comunidades ameríndias que tiveram suas terras homologadas à partir dos anos 90. A origem dos conflitos territoriais oriundos da sobreposição de unidades de conservação com as terras indígenas do Alto Rio Negro se torna bastante presente à partir deste momento, principalmente face a pressão turística desordenada.

Se observado a localização do Parque Nacional do Pico da Neblina na fronteira brasileira com o parque nacional venezuelano Serrania de la Neblina pode-se perceber a necessidade de uma administração conjunta. Apesar de ambos os parques receberem fluxos de visitantes todos os anos, os mesmos encontram-se sobrepostos às terras indígenas dos Yanomamis. De acordo com a legislação brasileira, são vetadas as visitas turísticas em terras indígenas, o que proporciona diversos conflitos de uso. Portanto uma proposta de cooperação entre os dois países pode ser evidente na tentativa de ampliar o Polo de Ecoturismo por parte do MMA.

Além da criação destas unidades de conservação como estratégia de controle territorial, existe também o interesse por parte do MMA em prever formas de utilização das mesmas. O incentivo aos estudos de desenvolvimento turístico nestas unidades pode representar uma tentativa de

<sup>45</sup> Programa de defesa territorial idealizado em 1985 durante o governo de José Sarney (1985/1990) que previa a ocupação militar na faixa de fronteira.

<sup>46</sup> Atlas do Ibama reconhece extinção de Florestas Nacionais no Rio Negro. Instituto Socio Ambiental. 13/05/2005 consultado no link <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1995> no dia 20/08/2010

melhor conhecimento da unidade, organizar as formas de utilização dos seus recursos e intensificar o controle do Estado. Desta forma podemos pensar também na criação destas Unidades de Conservação como uma estratégia de paz e cooperação<sup>47</sup> (Andersen, 2005), oferecendo oportunidades conjuntas para a pesquisa e à exploração turística.

Esta pode ter sido uma das estratégias no momento de propor quatro roteiros turísticos integrados, prevendo recursos para sua implementação<sup>48</sup>. O primeiro deles titulado Roteiro internacional Caribe-Pico da Neblina, criado à partir da estrada BR 307 que visa conectar São Gabriel da Cachoeira com o Parque Nacional Pico da Neblina. Esta estratégia se enquadraria nos eixos prioritários da Política Nacional Integrada para a Região Amazônica visando consolidar um mercado para a região.

Os três outros roteiros visam potencializar a visitação turística no baixo Rio Negro. Com relação aos nomes, alguns deles são bastante sugestivos da intencionalidade de uma maior presença do Estado nas fronteiras Amazônicas. O primeiro deles, titulado roteiro das unidades de conservação, privilegia os fluxos de visitantes em quatro diferentes áreas protegidas do Baixo Rio Negro<sup>49</sup>. Já o segundo roteiro chamado de Rio Negro e Solimões, ambos formadores do Rio Amazonas, visa conectar estas duas bacias através de um circuito turístico que associa tanto o encontro das águas quanto as comunidades e alguns empreendimentos locais. Por último, o roteiro das cachoeiras em Presidente Figueiredo, tende a estimular o fluxo de turistas entre este município e a represa de Balbina.

*“Essa região de fronteira recebe especial atenção dos governantes por se tratar de área de segurança nacional. Eis por que o Governo procura incentivar a iniciativa privada a investir no ecoturismo, concedendo incentivos fiscais (isenção de IPTU, ISS, doações de terras, incentivos a atração de atividades ecológicas etc), induzindo desta forma a geração de emprego e renda e o povoamento do município. [...] Atualmente o único ponto de entrada para o turismo no Estado do Amazonas é Manaus. A capital tem que ser o começo e o final de toda experiência turística e ecoturística na região. Entretanto, existe a perspectiva de ser criada uma nova entrada para atrair ecoturistas provenientes da Venezuela, país com um mercado turístico bastante desenvolvido, através da cidade de São Gabriel da Cachoeira e da vila de Cucuí na fronteira tríplice Brasil, Colômbia e Venezuela. Por razões de segurança nacional, o incentivo ao ecoturismo nesse município também gera o interesse das autoridades, pois além de proporcionar oportunidades de emprego e geração de renda, evita o êxodo rural e dificulta a entrada de imigrantes clandestinos através das fronteiras nacionais com a Colômbia e a Venezuela.” (AMAZONAS, 2002, 42 – 47 p.)*

Com base nestas informações, o estímulo à turistificação do alto Rio Negro teria portanto interesses geopolíticos. Pelo menos se observando sob a ótica das influências de poderes sobre os territórios, e portanto, sobre as populações que ali estão presentes. Através da conexão dos fluxos com os espaços organizados, o Estado brasileiro teria a intenção de expandir a presença simbólica do seu poder nos confins do seu território. A abertura de uma rede espacial visando a inserção do Alto Rio Negro no contexto político econômico do país representaria portanto a estratégia de implementação do projeto de integração regional. Face à necessidade de estruturação e controle do território, o Estado teria interesse em criar incentivos fiscais e créditos especiais para as empresas do turismo. Investimentos em aeroportos, infra-estrutura de acesso e atração da iniciativa privada seriam as vertentes para estimular uma turistificação controlada pelo Estado.

Além da proposição destes roteiros, o PROECOTUR investiu também em algumas obras de infra-estrutura à partir de um convênio firmado entre o MMA e o Governo do Estado do Amazonas, representado pela Amazonastur. Cinco centros de apoio ao turista (CAT) e quatro terminais fluviais turísticos (TFT) originam-se nos municípios de Novo Airão e Barcelos (Roteiro das Unidades de Conservação); Iranduba e Manacapuru (Rio Negro e Solimões) e por fim o

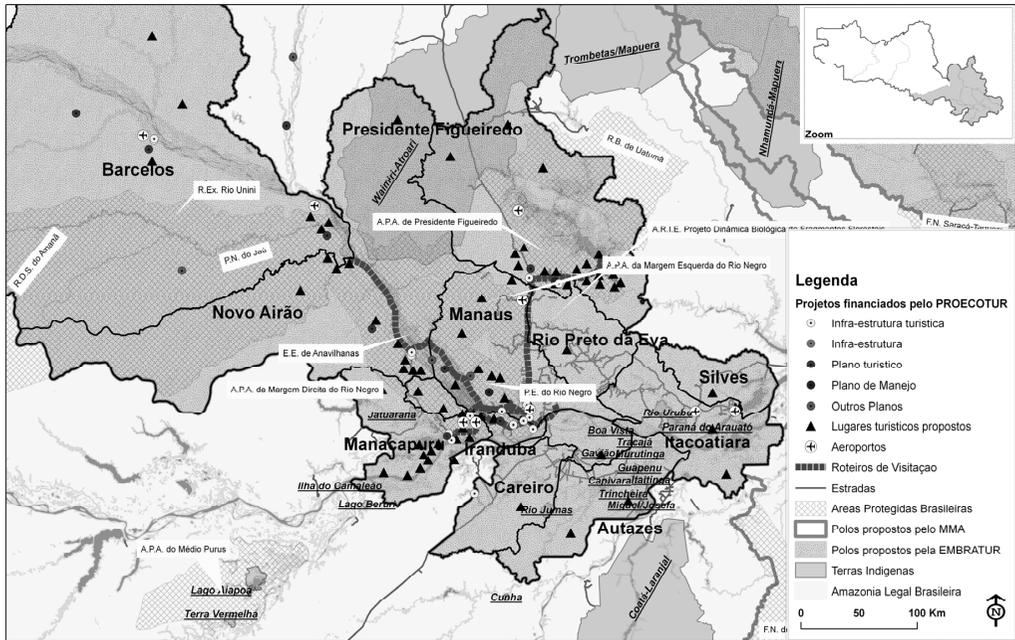
<sup>47</sup> Este conceito parece surgir na década de 30 (Andersen, 2005), quando alguns Estados Nações criam unidades de conservação em fronteiras visando evitar conflitos territoriais e promover tanto a manutenção dos patrimônios associados e também promover a paz e a cooperação entre ambos países.

<sup>48</sup> Segundo o documento diretrizes e estratégias do Polo de Ecoturismo do Estado do Amazonas, foi previsto R\$148 000,00 para a implementação dos quatro roteiros (Ambiental Amazônia, 2002)

<sup>49</sup> Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé; Parque Nacional do Jaú; Estação Ecológica de Anavilhanas e Parque Estadual do Rio Negro Setor Sul.

roteiro da cidade de Presidente Figueiredo<sup>50</sup>, especialmente no trecho que abrigam as diversas potencialidades turísticas, como as cachoeiras e grutas da região. Analisando os mapas 2 e 3 à respeito do pólo de ecoturismo do Amazonas, percebe-se que a primeira fase do PROECOTUR concentrou suas ações no baixo Rio Negro em oposição à ausência de investimentos turísticos para os municípios de São Gabriel da Cachoeira e Santa Isabel do Rio Negro. Se esta desigualdade ilustra o efeito gravitacional de Manaus na atração das iniciativas, ela demonstra igualmente a concentração das ações nos municípios previamente selecionados pela Embratur.

Mapa 3: Polo de Ecoturismo do Amazonas (baixo Rio Negro) e projetos financiados pelo PROECOTUR



Realização: Terence Keller Andrade, 2010

Tendo como foco os estudos do programa, os municípios do baixo Rio Negro são portanto apresentados seguindo uma lógica de prioridade, com relação ao contexto de estimular a turistificação no polo de ecoturismo do Amazonas. Com um espaço geográfico oferecendo lugares turísticos com uma desigual facilidade de acesso, estes circuitos ilustram uma tendência ao direcionamento dos fluxos de visitantes. A esta distribuição espacial que segue o fenômeno de propagação centro/periferia, manifesta também o interesse do PROECOTUR em expandir o consumo dos serviços turísticos e distribuir o poder de compra dos visitantes em alguns seletos lugares amazônicos. Neste contexto surge uma hipótese da intencionalidade do MMA em criar um eixo de desenvolvimento turístico no baixo Rio Negro e nos entornos de Manaus.

#### 4. Conclusão: das Complexidades Estratégicas ao Paradoxo da Turistificação

Com base neste texto, podemos afirmar que o processo de turistificação da Amazônia revela algumas especificidades da mundialização. De uma simples tentativa de desenclave territorial à necessidade de uma maior presença do Estado, surgiram uma complexidade de forças em torno de um projeto comum. Tendo como foco à organização dos espaços turísticos, nossa pesquisa revelou alguns interesses da política escolhida, assim como as tensões relacionadas face à dinamização dos espaços. Na expectativa de melhor compreender este processo, o

<sup>50</sup> Os demais CATs e TFT instalados nos municípios de Tabatinga, Manaus, Borba, Careiro, Tefé, além destes existentes nas comunidades de Paricatuba, Janauari e Acajatuba foram financiados a partir de um convênio entre a Amazonastur e o Ministério do Turismo.

método espaço temporal de análise centrado nas ações do Ministério do Meio Ambiente foi fundamental na proposição de algumas pistas de reflexão.

Em uma extremidade, as instituições internacionais nos revelaria o interesse do BID e do PNUD em abrir novos mercados. Neste sentido perceberemos diversas estratégias específicas em torno da iniciativa de turistificar lugares. Uma delas seria que a emergência de novos espaços econômicos colocaria o turismo como um novo campo da complexidade do desenvolvimento, associando tanto a preservação ambiental quanto o desenvolvimento social. Diversas iniciativas estão sendo aplicadas simultaneamente e para estimular o crescimento econômico seria preciso adaptar os mercados às necessidades das populações menos favorecidas, daí a necessidade de estimular o turismo. A escala de atuação destas instituições se torna portanto todos os confins do mundo, assim como todos os campos da vida social. Se até meados dos anos 80 os financiamentos destas instituições privilegiavam os grandes projetos de infra-estrutura na Amazônia, apoiar financeiramente o PROECOTUR revelaria alguns passos de uma mudança de postura.

No nível nacional, o processo de turistificação amazônica por intermédio do PROECOTUR nos conduz a pensá-la como uma fronteira de recursos para garantir e integrar o povoamento, através de um estímulo à economia regional. Desta forma apresentamos uma estratégia de atuação em torno do processo de turistificação. Ela nos revelou a necessidade de uma maior presença do Estado nas fronteiras políticas e socioambientais por intermédio da atividade turística. Promovendo o controle territorial com base no conhecimento de suas potencialidades seria uma forma de estabelecer a soberania sobre estas fronteiras. Além disto, esta presença maior representaria igualmente uma indução à integração dos confins territoriais no contexto nacional, estimulando a utilização racional dos seus recursos.

Neste sentido ilustramos que o papel do Estado tem se multiplicado. Ele se torna cada vez mais estabilizador dos equilíbrios, organizador dos espaços, regulador das tensões sociais, caçador de investimentos privados e por fim o portador das chaves da mundialização. Nesta redefinição de papéis, se torna cada vez mais evidente os riscos de renunciar às tentações da cooperação internacional. De um lado abrir as portas em todos os aspectos poderia simbolizar uma postura autoritária face aos interesses da população. De outro, negar o processo seria o sinônimo de fechamento para modernização. Percebe-se que na nossa região de estudo, o turismo nestas fronteiras funcionam de maneira relativamente autônoma, mal integradas e que dinamizam pouco um espaço bastante limitado na Amazônia.

### **Bibliografia**

ALMEIDA, A. W. B. (coord.) (2007). Fascículo 5 – Ribeirinhos e quilombolas, ex-moradores do Parque Nacional do Jaú, Novo Airão, Amazonas. *In Projeto nova cartografia social dos povos e comunidades tradicionais do Brasil*. Brasília. Março. 12 p.

AMAZONAS. Governo do Estado (2002). *Descrição e contextualização global do pólo de ecoturismo do Estado do Amazonas. Aspectos globais. Plano de desenvolvimento do Pólo de ecoturismo do Estado do Amazonas*. Volume III. Antônio de Lima Mesquita (Coordenador - Geral). Manaus. Ambiental Amazônia. 101 p.

AMAZONAS. Governo do Estado (2002) *Diretrizes e estratégias para o desenvolvimento do pólo de ecoturismo do Estado do Amazonas*. Antônio de Lima Mesquita (Coordenador - Geral). Volume IV. Manaus. Ambiental Amazônia. 132 p.

AMAZONAS. Governo do Estado (2002). *Estudos Econômicos. Roteiros Ecoturísticos. Modelo de Gestão. Plano de desenvolvimento do Pólo de ecoturismo do Estado do Amazonas*. Volume III. Antônio de Lima Mesquita (Coordenador - Geral). Manaus. Ambiental Amazônia. 133 p.

AMAZONAS. Governo do Estado (2002). *Visão estratégica do plano de desenvolvimento do pólo de ecoturismo do Estado do Amazonas*. Antônio de Lima Mesquita (Coordenador - Geral). Volume IV. Manaus. Ambiental Amazônia. 2002. 23 p.

ANDRADE, T. K. (2010) *De la valorisation sélective à la souveraineté de l'Etat : Le programme d'écotourisme de l'Amazonie Légale Brésilienne*. Coopération internationale pour un tourisme responsable et une valorisation touristique des territoires. Université de Versailles / Saint-Quentin-en-Yvelines. Novembre/Décembre. 16 p.

ANDERSEN, S. de M. (2005) *Geopolitics and Ecology in Brazil (1964-1985): The Effects of Brazilian Geopolitics on the Natural Environments of Amazonia and the Plata River Basin*. Tese de doutorado. Universidade de Aberdeen, Escócia. 2005. 452 p.

- BARNES, E. V. (2006) *O conselho do Parque Nacional da Serra do Divisor: rituais políticos, (sobre)posições e representações territoriais*. Mestrado em antropologia social. Universidade de Brasília. 2006. 252 p.
- BARROS, S. e PENHA, D. (1994). *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*. Grupo de trabalho interministerial. MICT/MMA. Embratur. Brasília. 48 p.
- BECKER, B. (2007) *Geopolítica na virada do III milênio*. Garamond. 2ª edição. Rio de Janeiro. 168 p.
- BECKER, B.; DE MIRANDA, M. H.; MACHADO, L. O. (1990) *Fronteira Amazônica. Questões sobre a gestão do território*. Rio de Janeiro. UFRJ. 219 p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. (2007) *Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira: Atualização*. Portaria MMA nº9, de 23 de janeiro de 2007. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília. 300 p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Deliberação CONABIO no 39, de 14 de dezembro de 2005*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas Diretoria de Conservação da Biodiversidade Comissão Nacional de Biodiversidade.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Deliberação CONABIO no 40, de 07 de fevereiro de 2006*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas Diretoria de Conservação da Biodiversidade Comissão Nacional de Biodiversidade.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *PROECOTUR. Program for the development of ecotourism in the legal Amazon region - Brazil*. Ricardo Soavinski. Program's General Coordinator. Disponível em linha através do link <http://www.unep.fr/shared/publications/cdrom/WEBx0139xPA/statmnts/pdfs/sobrae.pdf>. consultado dia 3/11/2010
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. (2006). *PROECOTUR. Programa para o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia legal. Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial na Amazônia Legal*. PNUD/MMA/MTUR. VOLUME I. 356 p.
- BRASIL. Governo da República Federativa do Brasil. (2009) *Plano de incentivo ao turismo na Amazônia*. Banco da Amazônia. Belém. 39 p.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade. *Parque Nacional do Jaú terá centro de visitantes e pousada flutuante*. 12 de novembro de 2007. Disponível em linha através do link <http://www.foe.org.br/noticias/print.cfm?id=255729> consultado dia 24/05/2010.
- BRASIL. Ministério do meio Ambiente. *Arpa estuda plano de negócios para unidades de conservação na Amazônia*. 04 de março de 2005. Disponível em linha através do link <http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2005/03/05/18256-arpa-estuda-plano-de-negocios-para-unidades-de-conservacao-na-amazonia.html> consultado dia 24/05/2010.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. (2006) *Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação*. Secretaria de biodiversidade e Florestas. Diretoria de áreas protegidas. Brasília. Ministério do Meio Ambiente. 61 p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. (2000). *Identificação de áreas com potencial para criação de florestas nacionais na Amazônia Legal*. Brasília. IBAMA. 55 p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. (1998). *Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR*. Propostas de pré-investimentos. Brasília. MMA. 248 p.
- BID. Inter-American Development Bank. *Plano de aquisições. Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal*. Unpublished. Washington DC. 3 p. Jan. 2005. Disponível em linha através do link <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=331977>. consultado dia 12/10/2010
- BID. Inter-American Development Bank. *Plano de aquisições. Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal*. Unpublished. Washington DC. 3 p. Abril. 2004. Disponível em linha através do link <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=676910>. Consultado dia 12/10/2010
- BID. Inter-American Development Bank. *Plano de aquisições. Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal*. Unpublished. Washington DC. 3 p. dezembro. 2003. Disponível em linha

através do link <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=280390>. Consultado dia 12/10/2010

BID. Inter-American Development Bank. *Technical cooperation program for the development of ecotourism in the legal Amazon region (PROECOTUR). BR-0208. Loan Proposal*. Unpublished. Washington DC. 1999. Disponível em linha através do link <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?Docnum=437129> consultado dia 12/10/2010

DA CRUZ, R. C. A. (2003). *Introdução à geografia do turismo*. Segunda Edição. Roca. São Paulo. 125 p.

DE MELLO, N. A. (2002) *Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira. Conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento. 1970 - 2000*. Tese de doutorado em geografia humana. Universidade de São Paulo e Université de Paris X Nanterre. 359 p.

FARIA, I. F. (2005). *Ecoturismo : Etnodesenvolvimento e inclusão social no Amazonas*. Revista Pasos. Vol. 3 N° 1. p. 63-77.

FILHO, H. T. B. (2001) *Da Nação ao Planeta através da Natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira*. Universidade de São Paulo. São Paulo. Tese de doutorado em Antropologia Social. 2 volumes. 536 p.

FOUCHER, M. (1998) *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris. Fayard. 527 p.

GABBAS, J.-J. (2002). *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Paris. Presses de Science Po. 115 p.

GIBLIN, B. (2008) *In LACOSTE, Yves (coord.) Hérodote. Géographie, guerres et conflits*. Paris. La découverte. 3e. trimestre. N° 130. p. 3-16.

GIBLIN, B. (2007) *Le tourisme : un théâtre géopolitique ?* in LACOSTE, Yves (coord.) *Hérodote. Géopolitique du tourisme*. Paris. La découverte. 4<sup>e</sup>. Trimestre. N° 127. p. 3-14

HOERNER, J. -M. (2007) *Le tourisme et la géopolitique* In LACOSTE, Yves (coord.) *Hérodote. Réveu de géographie et de géopolitique*. Paris. La découverte. 4e. trimestre. N° 127. p. 15-27

HORTA, C. (2007) *O Olhar dos Atores Institucionais para a Gestão de Parques Nacionais na Fronteira Amazônica: Os Parnas Montanhas do Tumucumaque e Cabo Orange*. Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 179 p.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. (2008) *Almanaque Brasil Socioambiental. Uma nova perspectiva para entender a situação do Brasil e a nossa contribuição para a crise planetária*. São Paulo. 2ª Edição. Editor Instituto Socioambiental. 552 p.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. (2006). *Povos indígenas no Brasil. 2001 / 2005*. São Paulo. Editora Instituto Socioambiental. 879 p.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. (2000) *Povos indígenas no Brasil. 1996 / 2000*. São Paulo. Editora Instituto Socioambiental. 831 p.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Atlas do Ibama reconhece extinção de Florestas Nacionais no Rio Negro*. 13 de maio de 2005. Disponível em linha através do link <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1995> consultado no dia 20/08/2010

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Chico Mendes vai cortar na carne..* 28 de outubro de 2009. Disponível em linha através do link <http://www.socioambiental.org/uc/592/noticia/73995> consultado dia 06/12/2010.

LACOSTE, Y. (coord.) (1993). *Dictionnaire de géopolitique*. Paris. Flammarion. 1679 p.

LACOSTE, Y. (2009) *Géopolitique. La longue histoire d'aujourd'hui*. Paris. Larousse. 336 p.

LACOSTE, Y. (2008) *La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique*. In LACOSTE, Yves (coord.) *Hérodote. Géographie, guerres et conflits*. Paris. La découverte. 3e. Trimestre. N° 130. p. 17-42.

LACOSTE, Y. (2001). *Hérodote a vingt-cinq ans. Ecologie et géopolitique en France*. In LACOSTE, Yves (coord.). *Hérodote. Ecologie et géopolitique en France*. Paris. La découverte. 1e Trimestre. 2001. N° 100. p. 03-12.

LE PRESTRE, P. (2005). *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris. Armand Colin. 2005. 477 p.

## Fluidez e Representação do Espaço: A Posição Periférica da Amazônia Legal no Mercado Turístico

**Carolina Todesco**

Universidade de São Paulo

carlotosdesco@usp.br

### Resumo

A região da Amazônia Legal abarca os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão. Apesar de abranger uma área superior a 5 milhões de km<sup>2</sup>, o equivalente a 58,8% do território brasileiro, a região capta a menor porcentagem do fluxo nacional de viagens turísticas (4,8%) e cerca de 0,03% do fluxo mundial de turistas. No processo de reordenamento do território amazônico, o Estado desempenhou até os anos 1980 um papel central com a execução da estratégia de apropriação, controle e integração desse território ao restante do país. O desenvolvimento da atividade do turismo na Amazônia foi, à época, concebido como parte da poderosa estratégia de integração nacional e induzido pela implantação de novas normas e de objetos técnicos no território. A construção de aeroportos, rodovias e portos foi imprescindível para a fomentação do turismo em porções específicas do território amazônico. Entretanto, podemos afirmar, com base na baixa fluidez do território e nas representações que se produz do espaço amazônico, que a Amazônia ocupa uma posição periférica no mercado turístico.

Palavras Chave: Amazônia Legal; Turismo; Fluidez Territorial e Representação do Espaço.

### Abstract

The Amazon region covers the states of Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins and Maranhão. Although covering an area of more than 5 million square kilometers, equivalent to 58.8% of Brazilian territory, the region captures the smallest percentage of the national flow of tourist trips (4.8%) and about 0.03% of flow global tourists. In the process of reorganization of the Amazon territory, the State played until the 1980s a central role in implementing the strategy of appropriation, control and integration of that territory to the rest of the country. The development of tourism activity in the Amazon was, at the time, conceived as part of the powerful strategy of national integration and deployment of new induced norms and technical objects in the territory. The construction of airports, roads and ports was essential for fostering tourism in specific parts of the Amazon territory. However, we can say, based on the low fluidity of the territory and the representations that produces the Amazon space, that Amazonia is a peripheral position in the tourism market.

Keywords: Amazon, Tourism, Fluidity and Territorial Representation of Space.

### 1. Introdução

O desenvolvimento do turismo foi considerado parte das estratégias da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) para a ocupação e integração da Amazônia brasileira, a qual lançou, em 1978, o I Plano Nacional de Turismo da Amazônia, juntamente com a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), criada pelo Decreto Lei 55 de 1966 - marco em que o "turismo começa a ser reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação" (CRUZ, 2001, p. 49).

A atividade do turismo na Amazônia não foi, porém, inicialmente induzida pela execução do plano elaborado especificamente para o setor, mas pela implantação da malha técnico-política na Amazônia, que segundo Becker (2001) é produto da poderosa estratégia do Estado brasileiro para a apropriação física e o controle do território amazônico.

A construção de aeroportos foi parte dessa estratégia estatal de integração da região. Dos 18 aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Portuária (Infraero)<sup>51</sup>, localizados na Amazônia Legal, apenas três foram inaugurados antes da década de 60: Aeroporto Internacional Marechal Cunha Machado, em São Luis (MA), em 1942; Aeroporto Internacional Marechal Rondon, em Cuiabá (MT), em 1938; e, Aeroporto Internacional de Belém Val de Cans (PA), em 1959. Apenas outros dois foram inaugurados a partir dos anos 90: Aeroporto Internacional de Rio Branco (AC), em 1999, e o Aeroporto de Palmas (TO), em 2001.

<sup>51</sup> A Infraero é uma empresa pública, constituída nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, que tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea.

Os demais foram inaugurados nas décadas de 70 e 80, tais como: Aeroporto Internacional de Cruzeiro do Sul, no estado do Acre em 1970; Aeroporto Internacional de Porto Velho, no estado de Rondônia em 1973; Aeroporto Internacional de Boa Vista, no estado de Roraima em 1973; Aeroporto de Imperatriz, no estado do Maranhão em 1973; Aeroporto Internacional de Macapá, no estado do Amapá em 1974; Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, em Manaus no estado do Amazonas, em 1976; no estado do Pará: Aeroporto Júlio César, em Belém, em 1976, Aeroporto de Santarém, em 1977, Aeroporto de Marabá, em 1978, Aeroporto de Altamira, em 1979, e Aeroporto de Carajás-Paraupebas (construído pela Cia Vale do Rio Doce), em 1981; no estado do Amazonas: Aeroporto Internacional de Tabatinga e Aeroporto de Tefé, em 1980.

A implantação desses objetos técnicos foi imprescindível para a fomentação do turismo em porções específicas do território amazônico, visto a importância deste tipo de infraestrutura para o acesso à região, considerando suas dimensões e características geográficas.

## 2. Fluidez e Acessibilidade

De acordo com a Infraero, o Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, em Manaus (AM) é, atualmente, o “portal de entrada para a Amazônia brasileira”, com o maior fluxo de passageiros da região, atingindo 2,3 milhões de passageiros, em 2009, contabilizando-se embarque e desembarque de voos nacionais e internacionais. O segundo lugar é ocupado pelo Aeroporto Internacional de Belém, que contabilizou 2,2 milhões de passageiros naquele mesmo ano e o Aeroporto Internacional de Cuiabá, que ficou com o terceiro lugar, com 1,6 milhão de embarques e desembarques (tabela 1).

Tabela 1. Número de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos da Amazônia Legal Administrados pela Infraero (2009).

<b>Aeroporto</b>	<b>Nacional</b>	<b>Internacional</b>	<b>Total</b>
Manaus (AM)	2.149.657	150.365	2.300.022
Belém (PA)	2.167.981	35.672	2.203.653
Cuiabá (MT)	1.670.744	960	1.671.704
São Luis (MA)	984.645	111	984.756
Porto Velho (RO)	561.180	151	561.331
Macapá (AP)	468.382	1.454	469.836
Santarém (PA)	364.615	0	364.615
Rio Branco (AC)	323.114	0	323.114
Palmas (TO)	298.479	5	298.484
Marabá (PA)	243.092	2	243.094
Imperatriz (MA)	195.181	0	195.181
Boa Vista (RR)	187.080	3.389	190.469
Cruzeiro do Sul (AC)	95.942	836	96.778
Altamira (PA)	70.175	0	70.175
Carajás (PA)	39.609	0	39.609
Tabatinga (AM)	35.798	8	35.806
Protásio de Oliveira/Belém (PA)	25.078	0	25.078
Tefé (AM)	20.462	0	20.462
<b>Amazônia Legal</b>	<b>9.901.214</b>	<b>192.953</b>	<b>10.094.167</b>
<b>Amazônia legal (%)</b>	<b>98,1%</b>	<b>1,9%</b>	<b>100%</b>

Obs.: Os dados incluem passageiros residentes e não-residentes no Brasil. São contabilizado passageiros em conexão. Militares não são contabilizados.

Fonte: Infraero, Estatísticas, 2009.

Organização: Carolina Todesco (2011).

Conforme tabela 2, numa escala de alto, médio e baixo fluxo<sup>52</sup> considerando apenas os estados da Amazônia Legal, pode-se inferir que Pará e Amazonas possuem alto fluxo de passageiros, Mato Grosso e Maranhão possuem um fluxo médio, e Rondônia, Amapá, Acre, Tocantins e Roraima apresentam um baixo fluxo.

<sup>52</sup> No caso, alto fluxo corresponde acima de 2 milhões de passageiros; médio entre 1 a 2 milhões; baixo até 1 milhão.

Tabela 2. Número de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos Administrados pela Infraero (2009), agrupados por Unidades da Federação da Amazônia Legal.

<b>Estados</b>	<b>Nacionais</b>	<b>Internacionais</b>	<b>Total</b>
Pará	2.910.550	35.674	2.946.224
Amazonas	2.205.917	150.373	2.356.290
Mato Grosso	1.670.744	960	1.671.704
Maranhão	1.179.826	111	1.179.937
Rondônia	561.180	151	561.331
Amapá	468.382	1.454	469.836
Acre	419.056	836	419.892
Tocantins	298.479	5	298.484
Roraima	187.080	3.389	190.469
<b>Amazônia Legal</b>	<b>9.901.214</b>	<b>192.953</b>	<b>10.094.167</b>

Obs.: Os dados incluem passageiros residentes e não-residentes no Brasil. São contabilizado passageiros em conexão. Militares não são contabilizados.

Fonte: Infraero, Estatísticas, 2009.

Organização: Carolina Todesco (2011).

Apesar desses dados não expressarem o número de turistas que visitam a região, eles convergem, como veremos a seguir, para a localização dos principais destinos turísticos da Amazônia.

A diferença de passageiros entre os aeroportos é ainda maior se considerarmos apenas os vôos internacionais. Dados de 2009 dão conta de que 150.365 passageiros internacionais passaram pelo aeroporto de Manaus, enquanto o aeroporto de Belém recebeu 35.675 passageiros. O aeroporto de Boa Vista (RO) ficou em terceiro lugar com 3.389 passageiros, seguido pelo aeroporto de Macapá (1.454), Cuiabá (960) e Cruzeiro do Sul (836). A proeminência de Manaus, neste caso, explica-se, em grande parte, pela presença da Zona Franca e do Pólo Industrial de Manaus.

Outra reflexão passível de ser feita diz respeito ao volume de passageiros de voos internacionais na Amazônia frente ao total de passageiros que circulam pelos aeroportos regionais. A proporção entre essas demandas está em 1 passageiro estrangeiro para 50 brasileiros ou 1,9% do total do fluxo aéreo dirigido à região. Isso se deve, em parte, ao fato dos aeroportos da Amazônia deterem pouquíssimas rotas de voos diretos internacionais, condicionando os passageiros residentes no exterior a realizarem conexão em aeroportos, principalmente de São Paulo, Rio de Janeiro e Fortaleza. Isso distorce as estatísticas, posto que tais passageiros são contabilizados pela Infraero como originários de voos nacionais ao desembarcarem nos aeroportos da Amazônia.

Por meio do levantamento de informações disponíveis na planilha dos Horários do Transporte (HOTRAN)<sup>53</sup>, de voos autorizados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>54</sup>, atualizada em março de 2011, observa-se a baixa quantidade de rotas de voos internacionais diretos<sup>55</sup> para a região da Amazônia, representando somente 3,04% dos voos internacionais que ocorrem no Brasil (tabela 3). A região também capta uma baixa porcentagem de voos nacionais (12,64%), porém, apresenta uma porcentagem significativa de voos regionais (27,28%), demonstrando a importância do transporte aéreo para a circulação intra-regional.

Dos voos regulares internacionais diretos para a Amazônia Legal (quadro 1), destacam-se os voos de Miami-Manaus, todos os dias da semana, assim como os voos Panamá-Manaus, que comumente desembarcam passageiros procedentes dos EUA que realizam conexão no Panamá. Os Estados Unidos são o principal país emissor de turistas para a região.

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/hotran/>>. Acesso em: mar. 2011.

<sup>54</sup> Autarquia criada pela Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, tem como principais atribuições: outorgar e regular concessões de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária; e reprimir e sancionar infrações quanto ao direito dos usuários.

<sup>55</sup> Voos diretos não possuem escalas ou conexões em sua rota.

Tabela 3. Classificação das Rotas dos Voos Regulares Autorizados pela ANAC (2011).

<b>Classificação</b>	<b>Amazônia Legal<sup>1</sup></b>	<b>Brasil<sup>1</sup></b>	<b>Amazônia Legal/Brasil (%)</b>
Cargueiro Doméstico	14	28	50,00%
Cargueiro Internacional	107	541	19,78%
Especial	16	258	6,20%
Internacional	18	593	3,04%
Nacional	289	2.287	12,64%
Rede Postal	2	10	20,00%
Regional	221	810	27,28%
<b>Total</b>	<b>665</b>	<b>4.527</b>	<b>14,73%</b>

<sup>1</sup> Considerado os voos de todos dos aeródromos públicos, não apenas os administrados pela Infraero.

O número de voos equivale ao número de rotas e não a frequência em que é realizado.

Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011.

Organização: Carolina Todesco (2011).

Os demais voos internacionais são provenientes dos países limítrofes dos estados do Norte da Amazônia, tais como: Guiana Francesa com voos direto para Belém e Macapá; Guiana com voos para Boa Vista; e Suriname com voos direto para Belém.

Quadro 1. Origem e Destino dos Voos Regulares Internacionais Diretos para a Amazônia Legal (2011).

<b>Origem</b>	<b>Destino</b>	<b>Cia Aérea</b>	<b>N. de Voos/Semana</b>	<b>N. de Assentos/Voo</b>
Belém (Pará)	Cayenne (Guiana Francesa)	AIR CARAIBES	2	100
Cayenne (Guiana Francesa)	Belém (Pará)	AIR CARAIBES	2	100
Belém (Pará)	Paramaribo (Suriname)	META	2	30
Paramaribo (Suriname)	Belém (Pará)	META	2	30
Belém (Pará)	Paramaribo (Suriname)	SURINAM	3	126
Paramaribo (Suriname)	Belém (Pará)	SURINAM	3	126
Boa Vista (Roraima)	Georgetown (Guiana)	META	2	30
Georgetown (Guiana)	Boa Vista (Roraima)	META	2	30
Cayenne (Guiana Francesa)	Macapá (Amapá)	AIR CARAIBES	1	100
Macapá (Amapá)	Cayenne (Guiana Francesa)	AIR CARAIBES	1	100
Manaus (Amazonas)	Miami (EUA)	TAM	7	205
Miami (EUA)	Manaus (Amazonas)	TAM	7	205
Manaus (Amazonas)	Panamá (Panamá)	COPA	7	94
Panamá (Panamá)	Manaus (Amazonas)	COPA	7	94

Obs.: Não estão contabilizados os voos cargueiros internacionais.

Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011.

Organização: Carolina Todesco (2011).

A região recebe, portanto, um voo direto da América do Norte, um voo direto da América Central, três voos diretos de países da América do Sul, e não é servida por nenhum voo direto procedente de países da Europa, Ásia e Oceania.

Essa situação de escassez de voos diretos (sem escalas e conexões), somada às longas distâncias dos principais mercados emissores internacionais reduz fortemente a competitividade turística internacional da Amazônia, de acordo com os “Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira” do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2009a), no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia Legal. A criação de novas rotas depende, todavia, por sua vez, da existência de uma reconhecida demanda, fato, ao que parece, não reconhecido pelas companhias aéreas de um modo geral.

O acesso aéreo para a Amazônia a partir dos demais estados do Brasil também apresenta

restrições. Há voos regulares diretos partindo de São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Campo Grande, Goiânia, Salvador, Fortaleza e Teresina, no entanto, os destinos dos voos são limitados (quadro 2).

Quadro 2. Origem e Destino dos Voos Regulares Nacionais Diretos para Amazônia Legal (2011).

Origem	Destinos da Amazônia Legal
São Paulo	Manaus, Belém, São Luis e Cuiabá
Campinas (SP)	Manaus e Cuiabá
Rio de Janeiro	Manaus, Belém e São Luis
Brasília	Manaus, Belém, São Luis, Cuiabá, Palmas, Rio Branco, Porto Velho, Araguaína (TO), Marabá (PA) e Imperatriz (MA)
Belo Horizonte	Manaus, Belém, São Luis e Parauapebas (PA)
Goiânia	Cuiabá, Palmas e Araguaína (TO)
Fortaleza	Manaus, Belém e São Luis
Salvador	Belém
Campo Grande	Cuiabá
Teresina	São Luis

Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011.

Organização: Carolina Todesco (2011).

O aeroporto de Brasília é o que atende o maior número de municípios da Amazônia, constituindo-se num importante aeroporto de conexão para a região, principalmente para os passageiros de voos nacionais. Os aeroportos de São Paulo, Rio de Janeiro e Fortaleza, por serem os principais portões de entrada do país e possuírem voos diretos para algumas cidades da Amazônia (Manaus, Belém e São Luis), desempenham também o papel de aeroportos de conexão para os passageiros internacionais.

As capitais dos estados do Pará, Amazonas, Maranhão e Mato Grosso são as mais interligadas às demais cidades do país, pelo acesso aéreo direto, e, como visto anteriormente, são as que apresentam o maior volume de passageiros em seus respectivos aeroportos.

A situação mais precária é a dos estados do Amapá e de Roraima que não recebem nenhum voo regular nacional, apenas voos procedentes da própria região amazônica (de Belém e Manaus – quadro 3). A capital do Tocantins é atendida por voo direto de Brasília e de Goiânia e as capitais dos estados do Acre e de Rondônia recebem voo direto apenas de Brasília.

Quadro 3. Origem e Destino dos Voos Regulares Regionais da Amazônia Legal (2011).

N.	Origem (Amazônia Legal)	Destinos (Amazônia Legal)
	<b>Acre</b>	
1	Cruzeiro do Sul	Rio Branco
2	Rio Branco	Cruzeiro do Sul, Porto Velho, Cuiabá
	<b>Amapá</b>	
3	Macapá	Belém
	<b>Amazonas</b>	
4	Barcelos	São Gabriel da Cachoeira, Manaus
5	Coari	Manaus, Tefé
6	Eirunepé	Tefé
7	Fonte Boa	São Paulo de Olivença
8	Humaitá	Manaus, Lábrea
9	Lábrea	Humaitá, Porto Velho
10	Manaus	Boa Vista, Santarém, Belém, Porto Velho, Oriximiná, Tabatinga, Humaitá, Parintins, Tefé, Santa Isabel do Rio Negro, Coari, Barcelos, São Gabriel da Cachoeira
11	Parintins	Manaus, Oriximiná
12	Santa Isabel do Rio Negro	São Gabriel da Cachoeira
13	São Gabriel da Cachoeira	Manaus, Barcelos
14	São Paulo de Olivença	Tabatinga
15	Tabatinga	Manaus, Tefé

16	Tefé	Fonte Boa, Manaus, Coari, Eurinepé
	<b>Maranhão</b>	
17	Imperatriz	São Luis
18	São Luis	Belém, Imperatriz
	<b>Mato Grosso</b>	
19	Alta Floresta	Sinop, Cuiabá
20	Confresa	São Félix do Araguaia
21	Cuiabá	Porto Velho, Ji-Paraná, Sinop, Rondonópolis, Vilhena, Alta Floresta
22	Rondonópolis	Cuiabá
23	São Felix do Araguaia	Gurupi, Confresa
24	Sinop	Alta Floresta, Cuiabá
	<b>Pará</b>	
25	Altamira	Belém, Oriximiná, Marabá, Santarém
26	Belém	Manaus, São Luis, Marabá, Santarém, Macapá, Altamira, Monte Dourado, Tucuruí, Parauapebas
27	Conceição do Araguaia	Santana do Araguaia, Redenção
28	Itaituba	Santarém
29	Marabá	Belém, Redenção, Parauapebas, Ourilândia do Norte, Altamira, Araguaína
30	Monte Dourado	Oriximiná, Belém, Santarém
31	Oriximiná	Manaus, Parintins, Santarém, Monte Dourado, Altamira
32	Ourilândia do Norte	São Felix do Xingu, Parauapebas, Marabá
33	Parauapebas	Ourilândia do Norte, Marabá, Tucuruí, Araguaína, Belém,
34	Redenção	Conceição do Araguaia, Marabá
35	Santana do Araguaia	Conceição do Araguaia
36	Santarém	Manaus, Belém, Itaituba, Oriximiná, Monte Dourado, Oriximiná, Altamira, Parintins
37	São Felix do Xingu	Ourilândia do Norte
38	Tucuruí	Belém, Parauapebas
	<b>Rondônia</b>	
39	Ji-Paraná	Cuiabá, Porto Velho, Vilhena
40	Porto Velho	Cuiabá, Manaus, Rio Branco, Lábrea, Ji-Paraná
41	Vilhena	Cuiabá, Ji-Paraná
	<b>Roraima</b>	
42	Boa Vista	Manaus
	<b>Tocantins</b>	
43	Araguaína	Marabá, Palmas, Parauapebas
44	Gurupi	São Felix do Araguaia
45	Palmas	Araguaína

Obs.: Todos os municípios "destinos" se repetem na coluna "origem", totalizando 45.  
Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011. Organização: Carolina Todesco (2011).

Ainda com base na lista de voos regulares autorizados pela ANAC (2011), verifica-se que dos 771 municípios pertencentes à Amazônia Legal, 45 municípios, ou seja, 5,8% recebem voos regulares oriundos da própria região (quadro 3), uma porcentagem relativamente baixa se considerarmos a relevância do transporte aéreo para o deslocamento na Amazônia. Todavia, há que se ponderar: a importância dos rios como caminhos de circulação para os habitantes da região; a crescente malha rodoviária regional; o alto valor das passagens aéreas e os baixos níveis de renda de boa parte da população amazônica, além do incipiente fluxo de turismo para a região. As rotas existentes atendem, sobretudo, as áreas de maior densidade urbana, mineração e agropecuária.

Os estados do Pará e Amazonas são os que detêm o maior número de municípios atendidos por voos regulares, 14 e 13 respectivamente. O estado do Mato Grosso possui 6 municípios atendidos por voos regulares. Acre, Maranhão, Rondônia e Tocantins possuem de 2 a 3 municípios atendidos por voos regulares regionais; Amapá e Roraima tem somente suas capitais com uma rota de voo cada.

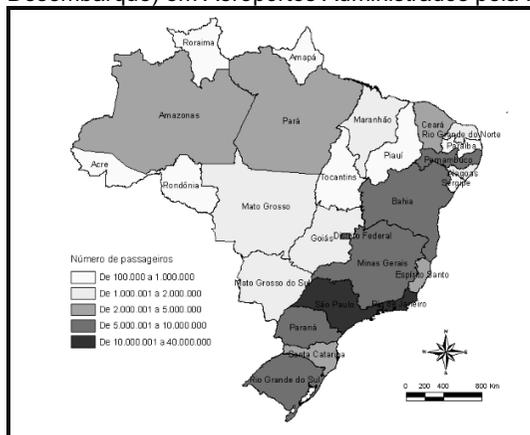
Manaus e Belém afirmam-se como os principais centros de recepção e distribuição regional, concentrando a maior disponibilidade de rotas nacionais, regionais e internacionais. Dentre as capitais, destaca-se o isolamento aéreo regional da capital do Tocantins, Palmas, que não possui voo direto com nenhuma outra capital da região da Amazônia e é a única capital que

não dispõe de aeroporto internacional. Também são elevadas as limitações de acesso aéreo para as capitais Macapá e Boa Vista.

Além de a Amazônia ter uma baixa densidade de rota de voos internacionais, nacionais e regionais, como apresentado nos quadros 1, 2 e 3, verifica-se, também, o acanhado uso de sua malha aeroviária, apresentando o menor volume de passageiros do país (mapa 1).

Os estados de Rondônia, Amapá, Acre, Tocantins e Roraima não só apresentam o menor fluxo de passageiros da região, como do Brasil. Os estados do Mato Grosso e Maranhão estão abaixo da média nacional, e os estados do Pará e Amazonas estão na média juntamente com estados do Espírito Santo, Santa Catarina e Ceará.

Mapa 1. Número de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos Administrados pela Infraero (2009).



Fonte: Infraero, 2009.

Os estados brasileiros de maior volume de passageiros (de 10 a 40 milhões) são Rio de Janeiro, em que somente o Aeroporto Internacional do Galeão apresentou um movimento de 11,8 milhões, em 2009, e São Paulo que detêm os dois aeroportos mais movimentados do país - o Aeroporto Internacional de Guarulhos, contabilizando 21,7 milhões de passageiros, e o Aeroporto de Congonhas com 13,7 milhões<sup>56</sup>.

Tabela 4. Movimentação de Passageiros em Rodoviárias por Unidades da Federação e Grandes Regiões (2008).

Estados/Região	2008
Acre	88.744
Amapá <sup>1</sup>	-
Amazonas	70.248
Maranhão	564.384
Mato Grosso	569.862
Pará	391.106
Rondônia	247.846
Roraima	17.654
Tocantins	784.666
<b>Amazônia Legal</b>	<b>2.734.510</b>
<b>Amazônia Legal/Brasil (%)</b>	<b>5,14%</b>
Sudeste	29.108.427
Sul	9.924.459
Nordeste	5.485.588
Centro-Oeste	5.994.605
<b>Brasil</b>	<b>53.247.589</b>

<sup>1</sup> Sem dados. Fonte: ANTT, Anuário Estatístico, 2010. Organização: Carolina Todesco (2011).

<sup>56</sup> Dados da Infraero. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html>>. Acesso em: mar 2011.

Segundo as informações disponíveis no site da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), a Amazônia Legal apresenta, também, o mais baixo fluxo de passageiros em rodoviárias do país, com um volume de 2,7 milhões em 2008, representando 5,14% do total nacional (tabela 4). Os estados amazônicos com o maior fluxo são Tocantins, Maranhão e Mato Grosso. E os estados de menor fluxo são Roraima, Amazonas e Acre.

O transporte rodoviário na Amazônia Legal é utilizado principalmente para deslocamentos intra-estaduais, configurando-se como complemento ao transporte hidroviário, que se constitui no modal de transporte dominante da região.

As principais rodovias federais de acesso à região são: BR-010 (Belém-Brasília), BR-153 (Açugá/RS-Marabá/PA), BR-226 (Natal/RN-Wanderlândia/TO), BR-316 (Maceió/AL-Belém/PA), BR-230 (Transamazônica- Cabedelo/RN-Lábrea/AM), BR-364 (Limeira/SP-Cruzeiro do Sul/AC), BR-163 (Itapiranga/SC-Cachoeira Porteira/PA) e BR-174 (Manaus/AM-Pacaraima/RR). Cabe destacar que a maior parte das rodovias da Amazônia possui trechos sem pavimentação, são mal conservadas e precariamente sinalizadas, dificultando o deslocamento de longa distância, sobretudo, nos períodos de chuva (novembro a maio).

Essa situação restringe o uso do transporte rodoviário para o acesso à Amazônia para fins turísticos, agravada pelas enormes distâncias entre os estados da região e os demais estados brasileiros, especialmente dos principais emissores de turistas nacionais – São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Pelas precárias e escassas rodovias, ausência de transporte ferroviário, alto valor do transporte aéreo e pela significativa extensão de rios navegáveis na Amazônia (23 mil Km), o transporte hidroviário é, sem dúvida, um dos mais importantes meios de circulação para grande parte da população, tanto para deslocamentos intra-estaduais como inter-estaduais.

No entanto, o sistema de transporte hidroviário, composto de mais de 150 mil embarcações apresenta, conforme Pires Jr. et al. (2011), baixa qualidade em termos de serviço, conforto, segurança e regularidade, terminais com infraestrutura precária, embarcações com baixa velocidade e excessivo consumo de combustível, bem como fiscalização e regulamentação ineficientes.

Em relação à infra-estrutura portuária, os principais portos da região são: Porto de Manaus (AM), na margem esquerda do Rio Negro, a 15 km da confluência deste com o Solimões, com um terminal internacional de passageiros; Porto de Belém (PA), localizado na Baía de Guajará, não muito distante do delta do rio Pará; Porto de Santarém (PA), situado na margem direita do rio Tapajós, próximo à confluência com o rio Amazonas; Porto de Macapá (AP) à margem esquerda do canal norte do rio Amazonas, próximo à cidade de Macapá; e Porto de Porto Velho (RO), no trecho navegável do rio Madeira.

Os rios mais propícios à navegação de navios de grande porte são os rios Amazonas, Solimões e o Negro. A navegação nessas hidrovias é realizada, principalmente, para o transporte de cargas, com destaque para o escoamento e o transporte de insumos da produção da Zona Franca de Manaus, de produtos agrícolas do Centro-Oeste, de minério, madeira e petróleo. Como coloca Santos e Silveira (2004, p. 261) nos países de maior extensão territorial e com grandes disparidades regionais e de renda, o processo de criação de fluidez é seletivo e não-igualitário. As regiões onde se situam produções destinadas à exportação e ao comércio distante têm prioridade nesse equipamento, criando-se no território áreas com maior densidade viária e infoviária a serviço de um alguns segmentos da economia nacional.

Em menor escala, as hidrovias também são utilizadas para o transporte de passageiros, principalmente nas rotas Belém-Macapá; Belém-Manaus; Manaus-Porto Velho. Conforme pesquisa da Fundação COPPETEC, circularam por esses portos, em 2003, 248.882 passageiros, dentre os quais 34,2% realizaram a viagem a trabalho e/ou negócios e 20,5% por lazer (tabela 5).

Tabela 5. Número de Passageiros e Motivo das Viagens nas Principais Linhas Fluviais (2003).

Linha	Belém-Macapá	Belém-Santarém	Belém-Manaus	Manaus-Santarém	Manaus-Porto Velho	Santarém-Macapá	Total
<b>Número de Passageiros</b>	53.962	39.989	34.208	84.034	19.036	17.663	248.892
<b>Motivo da Viagem</b>							
Assuntos Pessoais	29,9%	23,3%	29,2%	27,7%	28,9%	29,6%	28,6%
Trabalho e Negócios	39,2%	35,3%	28,5%	31,6%	37,5%	44,2%	34,2%
Lazer	16,9%	23,3%	24,3%	22,0%	20,7%	11,6%	20,5%
Estudo	2,3%	5,7%	4,0%	2,7%	1,7%	4,8%	3,4%
Saúde	7,2%	10,7%	8,6%	13,5%	7,3%	7,8%	9,5%
Compras	1,2%	1,9%	1,9%	0,5%	0,4%	0,6%	1,1%
Outros	3,5%	0,0%	3,5%	2,1%	3,4%	1,5%	2,7%

Fonte: Fundação COPPETEC apud Brito, 2008.

No que se refere ao turismo, muitas vezes o transporte hidroviário não é somente o meio de locomoção, mas também a própria hospedagem, como acontece, por exemplo, no evento de Parintins, em que os turistas pernoitam nas embarcações durante o Festival Folclórico que acontece anualmente, no mês de junho.

Os cruzeiros também cumprem simultaneamente o papel de transporte e de hospedagem e muitas vezes são o próprio atrativo turístico. O Ibero Star Grand Amazon<sup>57</sup> é o maior cruzeiro que opera na Amazônia, o embarque é realizado em Manaus e os roteiros abrangem o rio Negro e o rio Solimões, para isso o navio dispõe de restaurantes, bares, sala de conferências, lojas, piscinas, banheiras de hidromassagem e discoteca para levar seu público a “natureza mais exuberante do planeta, onde se pode explorar as árvores, plantas e animais mais exóticos do Amazonas” (IBEROSTAR, 2011).

### 3. Fluxos e Destinos Turísticos

As pesquisas oficiais sobre volume e perfil da demanda de turistas nacionais e internacionais no Brasil são realizadas pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para o Ministério do Turismo, o qual adota a definição da Organização Mundial de Turismo das Nações Unidas (UNWTO). Segundo a UNWTO, turistas são “as pessoas que viajam a lugares distintos do seu entorno habitual, aí permanecendo pelo menos 24 horas ou um pernoite e no máximo um ano no local visitado, com fins de lazer, negócios e outros”.

Cabe destacar que a imprecisão da definição (com fins de lazer, negócios e outros) amplia as possibilidades de interpretação, gerando discrepâncias nas metodologias aplicadas nas pesquisas sobre turismo nos diversos países. Como resultado, as estatísticas do setor acabam por apresentar valores super inflacionados, gerando uma série de especulações sobre a atividade. Importante, então, deixar claro que apesar de o turismo pressupor viagem, a recíproca não é verdadeira, ou seja, nem toda viagem é considerada turística.

No caso brasileiro, por exemplo, o Ministério do Turismo considera turismo praticamente todas as viagens em que o indivíduo permanece no destino entre 1 dia a 1 ano, por qualquer que seja o motivo, exceto as viagens em que o indivíduo é remunerado ou empregado no destino visitado.

Desta forma, segundo a pesquisa “Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia” (MMA, 2009b), de um fluxo de 846 milhões de turistas no mundo em 2006, o Brasil captou 5 milhões, o equivalente a 0,5%, desse montante. Desse total, a Amazônia Legal recebeu 253.717 turistas, o que corresponde a 5,1% do fluxo nacional e 0,03% do fluxo mundial.

Conforme as pesquisas do Ministério do Turismo (2008), as cinco cidades brasileiras mais visitadas pelos turistas internacionais são: Rio de Janeiro, Foz do Iguaçu, Florianópolis, São Paulo e Salvador. Das cidades da região da Amazônia Legal, apenas Manaus aparece entre os cinco principais destinos dos turistas oriundos da Alemanha, Estados Unidos e Suíça.

A maioria dos estados ainda não possui informações organizadas referentes aos fluxos turísticos internacionais e nacionais, mas dados da Empresa Estadual de Turismo do Amazonas – Amazonastur assegura que o estado do Amazonas recebeu em 2008, um volume

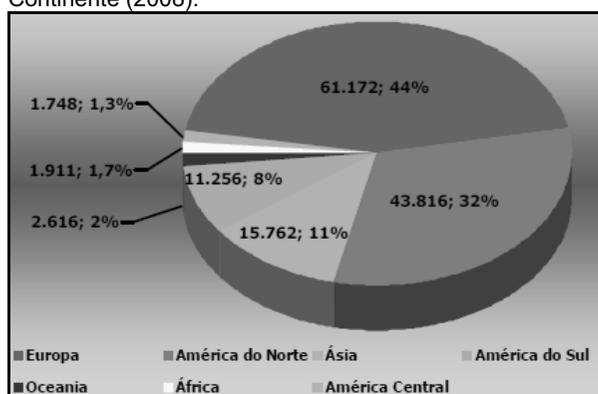
<sup>57</sup> Pertence ao Grupo Iberostar, empresa espanhola que obteve em 2008 um faturamento de 836 milhões de euros. Atualmente a cadeia hoteleira conta 101 hotéis em 16 países. Release Grupo Iberostar.

total de 138.281 turistas procedentes do exterior. Isso corresponde a 54,5% do fluxo total de turistas internacionais que a região da Amazônia Legal captou em 2008.

Os principais países emissores de turistas para o estado do Amazonas são países europeus e norte-americanos, tais como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Itália e Espanha (gráfico 1).

Como a prática do turismo demanda dos indivíduos tempo livre e recursos financeiros (CRUZ, 2003), naturalmente são os países economicamente mais desenvolvidos os espaços emissores de turistas por excelência, nos quais, se pode dizer, o turismo foi progressivamente democratizado. Este não é o caso de países economicamente pobres e em desenvolvimento, nos quais significativa parcela da população encontra-se apartada da possibilidade de fazer turismo, posto que, muitas vezes não satisfazem dignamente sequer as necessidades primárias.

Gráfico 1. Distribuição do Fluxo de Turistas Estrangeiros Emitidos ao Estado do Amazonas por Continente (2008).



Fonte: Amazonastur, 2008.

No que se refere ao mercado nacional de turismo, ou também comumente chamado de mercado doméstico, a Amazônia Legal, apesar de abranger 58,8% do território brasileiro, apresenta as mais baixas porcentagens tanto na recepção como emissão de turistas.

Conforme pesquisa do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2009b), em todo o Brasil, a parcela de 73,1% do fluxo total de turismo é constituída de viagens de turismo intra-regionais. No caso da Amazônia Legal, 56,3% das viagens são oriundas da própria região e 20,8% são procedentes do Sudeste - a principal emissora de turistas para a Amazônia.

Tabela 6. Origem das Viagens de Turismo Nacionais para a Amazônia Legal em % (2005).

<b>Amazônia L.</b>	56,3
<b>CO</b>	10,4
<b>NE</b>	6,3
<b>Sudeste</b>	20,8
<b>Sul</b>	6,3
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MMA, 2009b.

Em termos de emissão de turistas, a Amazônia Legal responde por 4,4% do total nacional e, sua participação como região receptadora é de 4,8%, o que representa cerca de 6,6 milhões de viagens anuais<sup>106</sup>.

Os principais estados receptores de turistas da região são os estados do Pará, Mato Grosso, Maranhão e Amazonas, os quais, juntos, representam 77% do fluxo receptivo total (MMA,

<sup>106</sup> A pesquisa Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil (2006) estimou a realização de 138,7 milhões de viagens domésticas em 2005.

2009b).

Tabela 7. Destino das Viagens de Turismo Nacionais em % (2005).

Destino		Amazônia Legal	Outros CO	Outros NE	Sudeste	Sul	TOTAL
Origem	Amazônia L.	2,7	0,3	0,7	0,4	0,3	4,4
	CO	0,5	1,6	1,0	1,2	0,4	4,7
	NE	0,3	0,2	9,7	1,6	0,2	12,0
	Sudeste	1,0	2,7	7,1	44,0	4,6	59,4
	Sul	0,3	0,6	1,0	2,8	14,8	19,5
	TOTAL	4,8	5,4	19,5	50,0	20,3	100,0

Fonte: MMA 2009b.

Os principais destinos turísticos da Amazônia Legal, conforme a pesquisa “Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal” (MMA, 2009b) são as *capitais dos estados*, principalmente do Amazonas, Pará e Maranhão, os *hotéis de selva*, os *cruzeiros fluviais*, a região do *Pantanal* e a *Chapada dos Guimarães* no Mato Grosso. Cabe ressaltar que as capitais Cuiabá, Palmas e São Luís, a região do Pantanal Norte e da Chapada dos Guimarães não são concebidos pelo mercado turístico como parte da Amazônia Legal, entendida como a área coberta pela Floresta Amazônica.

Manaus é o principal destino dos pacotes turísticos comercializados e identificados com o nome “Amazônia”. Até mesmo outros destinos amazônicos relativamente consolidados, como Belém e São Luís, não são costumeiramente identificados como tal.

O turismo de negócios é marcante em Manaus, devida a presença da Zona Franca, mas com relação ao turismo de lazer, Manaus é comumente “comercializada” nos pacotes turísticos de duas formas: a primeira, como destino principal de viagens que incluem passeios na área urbana e, sobretudo, atividades na floresta que possam ser realizadas em um dia. Neste caso, todos os pernoites são realizados nos hotéis de Manaus, apesar de o turista freqüentemente passar o dia todo em áreas naturais nos arredores da cidade; a segunda, como ponto de apoio para viagens que incluem estadas em hotéis de selva. Nestes pacotes, os turistas ficam hospedados em Manaus no início ou no fim da viagem, passando o restante do tempo nos hotéis de selva.

Os chamados hotéis de selva constituem estabelecimentos localizados em áreas relativamente conservadas da Floresta Amazônica e oferecem, além da hospedagem, opções de passeios. A maior parte desses hotéis está localizada próxima à cidade de Manaus, contudo, podem também ser destacados hotéis de selva em Rondônia, Mato Grosso e Pará. Alguns dos principais hotéis de selva comercializados pelas operadoras turísticas são: *Ariáú Amazon Towers* (AM), *TIWA Amazone Resort* (AM), *Amazon Ecopark Jungle Lodge* (AM), *Jungle Palace* (AM), *Juma Lodge* (AM), *PAKAAS Palafitas Lodge* (RO), *Marajó Park Resort* (PA) e *Cristalino Jungle Lodge* (MT).

Quanto aos cruzeiros fluviais, conforme a pesquisa do MMA (2009b), os trajetos geralmente percorridos partem de Manaus e contemplam a foz do rio Solimões e o rio Negro até o Parque Nacional do Jaú, passando pelo arquipélago de Anavilhanas. Os barcos utilizados para estas viagens geralmente têm capacidade para até 30 pessoas. Nesse segmento, destaca-se o navio *Ibero Star Grand Amazon*, com capacidade para até 600 pessoas. O público destes cruzeiros é composto, em sua grande maioria, por estrangeiros e apenas uma pequena parcela de brasileiros, com perfis variados.

A atividade da *pesca* é outro produto turístico explorado na região, principalmente em Barcelos (AM), Cáceres (MT), Alta Floresta (MT), Santarém (PA), Ilha Mexiana (PA) e Ilha do Bananal (TO), que são localidades mais propícias à prática. Os pacotes para pescarias envolvem, em geral, barcos com hospedagem e alimentação e o público desta atividade é bastante especializado e composto, majoritariamente, de estrangeiros.

Festas folclóricas e religiosas, como Boi de Parintins, Festa do Guaraná em Maués, Bumba-meu-boi em São Luis, Círio de Nazaré em Belém, também se constituem em atrativos relevantes no turismo intra-regional e nacional.

Mas apesar da “alta potencialidade turística” da região, anunciada pelas políticas públicas, pode-se afirmar que apenas Manaus, Belém, São Luis e Cuiabá são destinos turísticos relativamente consolidados no mercado nacional e somente Manaus no mercado internacional (como ponto de apoio para os hotéis de selva e cruzeiros fluviais), de forma ainda muito precária, considerando as restrições de acesso e os problemas de infraestrutura urbana.

#### **4. Representação Espacial Versus A Prática do Turismo**

Não é apenas a densidade de infraestruturas turísticas e de acesso que determinam a gênese ou a consolidação de um destino turístico, pois a seleção dos lugares por agentes de mercado, Estado e pelos próprios turistas envolve uma série de fatores, dentre eles a valorização e as representações que se produz dos espaços.

Podemos afirmar, de acordo com Silveira (1997), que é no plano da psicosfera, ou seja no reino das idéias, crenças, paixões e representações, que os lugares tornam-se atrativos e despontam como destinos turísticos.

Assim, para Cruz (2007, p.31), “tais como qualquer mercadoria, os lugares estão, no que se refere à sua inserção no mundo do turismo, sujeitos a todas as oscilações da moda e à ação, mais ou menos eficaz, dos produtores de discursos, da poderosa indústria do *marketing*” que, segundo Carlos (1999, p. 69), são importantes produtores de signos do bem-estar, da satisfação e da felicidade pelo ato de consumo de lazer.

Desta forma, faz-se pertinente observar as representações que recaem sobre a Amazônia, buscando compreender se as mesmas operam como fatores de atração (*pull factors*) ou de repulsão (*push factors*) dos fluxos turísticos.

Bueno (2008), em estudo sobre as representações da Amazônia, afirma que essas sempre estiveram associadas a dicotomias, como paraíso/inferno, barbárie/civilização, bons selvagens/antropófagos.

Nesse mesmo sentido Little (2004) assegura que a Amazônia tem sido:

*‘apropriada’ discursivamente por múltiplos grupos externos à região, produzindo um imaginário social que se bifurca em duas imagens polarizadas: um lugar idílico, pouco perturbado pelo ser humano e, portanto, muito parecido ao paraíso; ou um lugar inóspito, perigoso e de difícil convivência. (LITTLE, 2004, p. 321)*

Daí Gonçalves (2008, p. 12) concluir que “a imagem que normalmente se tem da região amazônica é mais uma imagem *sobre* a região do que *da* região”. Para o autor, as imagens que foram sendo forjadas sobre a Amazônia acabaram por decidir o seu rumo à revelia de seus habitantes, vista como primitiva, indolente e incapaz de ser portadora de um projeto que a redima da situação de subdesenvolvimento.

Com a emergência do movimento ambientalista, sobretudo a partir dos anos 80, a promoção de um debate ecologizado sobre a Amazônia produziu novas ingerências externas à região e difundiu imagens de conflitos, devastação e exploração da floresta (GOLÇALVES, 2008).

Numa crítica à ingerência do movimento ambientalista, Little (2004, p. 328) afirma que a literatura produzida por esse movimento discute muito pouco sobre os 72% da população amazônica que é urbana e sofre graves problemas típicos das cidades, como a falta de água potável, a precariedade da infra-estrutura básica, as epidemias e a violência urbana.

Para Becker (2008, p. 35), na representação simbólica da lógica cultural, o processo de valorização da Amazônia decorre da centralidade que passaram a ter no mundo a biodiversidade e a sustentabilidade; “movimentos ambientalistas corporificados em ONGs estendem suas redes amplamente na região, penetrando decisivamente no imaginário planetário”.

As preocupações, a partir do movimento ambientalista, voltam-se para uma natureza vista como frágil carente de proteção, visão comumente difundida pelos meios de comunicação, que

levantam questões sobre modelos de desenvolvimento alternativos, soberania nacional, internacionalização da Amazônia, importância da floresta e da bacia hidrográfica para o futuro da humanidade, principalmente no que se refere às mudanças climáticas, à disponibilidade de água doce na Terra, à biodiversidade, entre outras questões.

Ao inserirmos a palavra “Amazônia” no campo de busca do site Google<sup>58</sup> Imagens, das quinze primeiras imagens, oito são da floresta amazônica “intocada”; quatro imagens destacam animais da floresta (onça pintada e arara); em duas imagens aparecem a figura do índio; uma imagem enfatiza o desmatamento; e em outra questiona-se a internacionalização da Amazônia (figura 1).

Como a prática do turismo não está evidentemente deslocada do contexto sócio, político e cultural, essas representações acabam por influenciar o imaginário social sobre as possibilidades de realização da prática do turismo na região, tornando-a mais ou menos atrativa.

Bueno (2008, p. 80), ao realizar entrevistas nas cidades de São Paulo, Belém e Manaus, com cerca de 80 pessoas, questiona “qual a primeira coisa/imagem que vem a mente, quando se fala em Amazônia?”: 43 mencionam a palavra floresta, mata ou selva e apenas 2 citam turismo.

Figura 1. As Quinze Primeiras Imagens Fornecidas pelo Site de Busca “Google Imagens” ao Inserir a Palavra “Amazônia” no Campo de Pesquisa.



Fonte: Google, acesso em 16 de novembro de 2010.  
Organização: Carolina Todesco (2011).

<sup>58</sup> O Google Search é o site de busca mais utilizado no mundo.

Quadro 4. Ideias Associadas à Amazônia.

Ideias Associadas à Amazônia	Número de Vezes Mencionado
Floresta (ou mata, mato, selva)	43
Preservação ou destruição	9
Menção a diferentes cidades ou estados da região	9
Animais	6
Água, rios	5
Natureza	5
Índios	5
Zona Franca	5
Pulmão do mundo	3
"Vazio Demográfico"	2
<b>Turismo</b>	2
Minérios	1
Não soube dizer	3

Fonte: Bueno, 2008, p. 80.

Esse resultado converge com o “Estudo de Mercado do Turismo Sustentável da Amazônia Legal” (MMA, 2009b), no qual foram realizados grupos focais (*focus groups*)<sup>59</sup> com brasileiros com potencial para realizar viagens turísticas no país<sup>60</sup>. Esta metodologia certificou que a região em estudo tem sua imagem fortemente atrelada à Floresta Amazônica. Outro fato que influencia o cognitivo dos brasileiros é que mais de 90% das terras indígenas do país estão localizadas na área da Amazônia Legal.

A Floresta Amazônica e o povo indígena são, portanto, os dois principais elementos da região que se sobressaem no imaginário social brasileiro, e muito provavelmente dos estrangeiros, contribuindo para sérias distorções acerca da realidade regional.

A imagem geral que os turistas detêm da Amazônia Legal, segundo a pesquisa, é de um lugar hostil e selvagem, com animais por toda parte até mesmo nos centros urbanos, onde o modo de vida indígena predomina por toda região. Sendo assim, os principais *push factors* do turismo na região identificados foram:

- Selva considerada perigosa, com animais peçonhentos e carnívoros.
- A imagem da Amazônia vista como contrária ao tipo de viagem desejada pela maioria, a qual contempla: descanso, recreação, conforto, contato com gente, hotéis, restaurantes, sol e mar;
- Destino considerado incompatível para uma viagem em família, principalmente quando inclui crianças e idosos;
- A grande distância entre a origem e o destino da viagem;
- O alto custo de uma viagem para a região<sup>61</sup>;
- Clima considerado de calor excessivo;
- Receio de colaborar com a destruição da floresta, concebida como um santuário/paraíso;
- Medo de doenças.

Os principais fatores relacionados à imagem que podem ser considerados como *pull factors* de turistas para a região são:

- A atração pelo exótico, quando não é percebido como ameaçador;
- A relação entre natureza e a sensação de bem-estar, paz e tranquilidade;
- A fuga da rotina da vida urbana;
- A Amazônia como um lugar a ser descoberto.

Por fim, a pesquisa revela que a Amazônia não é uma destinação desejada pela massa da população brasileira. Daí na pesquisa “Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil” (MTur, 2007) a região ser citada por apenas 3,1% dos entrevistados como região desejada para ser o destino de suas viagens.

Por outro lado, nota-se que a Amazônia é um destino procurado e desejado por um público

<sup>59</sup> Grupos focais são entrevistas realizadas de forma não-estruturada e natural, conduzidas por um moderador e junto a um pequeno grupo de respondentes, que se processa de modo participante e interativo. Trata-se de uma técnica de pesquisa para a obtenção de informações subjetivas, aprofundadas e difíceis de serem obtidas por meio de pesquisas quantitativas ou de entrevistas individuais.

<sup>60</sup> Foram realizados 20 Grupos Focais em 14 (quatorze) diferentes localidades: Belém (2), Fortaleza (1), Recife (2), Campinas (1), Salvador (1), Belo Horizonte (2), Brasília (1), Goiânia (1), Rio de Janeiro (2), São Paulo (2), Curitiba (1), Florianópolis (1), Porto Alegre (2) e Ribeirão Preto (1).

<sup>61</sup> De forma geral, os pacotes para a região apresentavam, em 2006, uma duração média de 5 dias e preço médio de R\$ 2,2 mil, o equivalente a R\$ 440 por dia (MMA, 2009b). Tais valores são indicativos da seletividade social da demanda que se dirige, via pacotes, aos destinos amazônicos.

seleto, com características diferenciadas de grande parte da população brasileira. No “Estudo sobre o Turismo Praticado em Ambientes Naturais Conservados” (EMBRATUR, 2002), verifica-se que 69,4% dos que visitaram áreas naturais pertencentes à região da Amazônia Legal possuíam nível superior; 64,7% possuíam uma renda familiar mensal superior a R\$4.000; 40,5% estavam acompanhados de amigos ou colegas; e para 59,8% a principal motivação da visita a área natural foi “contemplação ou contato com a natureza”, seguida de “repouso ou fuga da rotina”, com 26,9%.

Tais dados indicam que o turismo na Amazônia Legal é, de fato, uma atividade restrita a uma elite. Além disso, apontam para a tendência de que, por conta da ineficiência das políticas de democratização do turismo no país, dos custos e restrições de deslocamentos para a Amazônia a partir dos principais emissores nacionais e internacionais, das representações do espaço amazônico, social e historicamente produzidas, a região provavelmente não será, pelo menos em curto e médio prazo, um destino turístico consolidado no mercado nacional e internacional. E muito menos será um destino democratizado para a população brasileira, sobretudo considerando-se que as políticas de turismo privilegiam, sistematicamente, a demanda internacional. Isso corrobora para que a Amazônia Legal continue sendo uma enorme e importante região brasileira desconhecida pela sociedade de seu próprio país.

### Bibliografia

ANAC. *HOTRAN*. [consultado em 07-03-2011]. <http://www2.anac.gov.br/hotran/>.

ANTT. *Anuário estatístico transporte de passageiros*. [consultado em 10-03-2011]. <http://www.antt.gov.br/passageiro/anuariospas.asp>.

Becker, Bertha K. (2001). Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias estratégicas*, n. 12, set., p. 135-159.

Becker, Bertha K.; Stenner, Cláudio. (2008). *Um futuro para a Amazônia*. São Paulo: Oficina de Textos.

Brito, Eliane Gomes. (2008). *Transporte hidroviário interior de passageiros na região Amazônica: metodologias aplicáveis ao cálculo do valor da tarifa*. Dissertação (Engenharia de Transporte), Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 186 p.

Bueno, M. F. (2008). Natureza como representação da Amazônia. *Espaço e Cultura*. Rio de Janeiro: UERJ, n. 23, p. 77-86, jan., jun.

Carlos, Ana Fani A. (1999). Novas contradições do espaço. In: Damiani, Amélia L.; Carlos, Ana Fani A.; Seabra, Odete Carvalho de L. (orgs). *O espaço no fim de século – a nova raridade*. São Paulo: Contexto, p. 62-74.

Cruz, Rita de Cássia Ariza da. (2001). *Política de turismo e território* (2 ed.). São Paulo: Contexto.

Cruz, Rita de Cássia. (2003). *Introdução à geografia do turismo* (2 ed.). São Paulo: Roca.

Cruz, Rita de Cássia Ariza da. (2007). *Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares*. São Paulo: Roca.

Embratur. (2002). *Estudo sobre o turismo praticado em ambientes naturais conservados*. São Paulo: FIPE.

Golçalves, Carlos Walter Porto. (2008). *Amazônia, amazônias* (2 ed.). São Paulo: Contexto.

Iberostar. (2011). *Apresentação do Cruzeiro Iberostar Grand Amazon*. [consultado em 15-03-2011]. <http://www.iberostar.com.br/br/hoteis/apresentacao.aspx?numHotel=13>.

Infraero. (2011). *Estatísticas: movimento de passageiros ano base 2009*. [consultado em 17-02-2011]. <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html>.

Little, Paul E. (2004). Ambientalismo e Amazônia: encontros e desencontros. IN: Sayago, Doris; Tourrand, Jean-François; Bursztyn, Marcel (orgs). *Amazônia: cenas e cenários*. Brasília: Universidade de Brasília, p. 321-344.

MMA. (2009a). *Estudos estratégicos para o desenvolvimento do turismo sustentável na Amazônia brasileira*. Brasília: MMA.

MMA. (2009b). *Estudo de mercado do turismo sustentável para a Amazônia Legal*. Brasília: MMA.

MTur. (2007). *Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil*. São Paulo: FIPE.

Pires Jr., F. C. M.; Assis, L. F. (2011). Uma análise da importância da regulação econômica do transporte aquaviário de passageiros na Amazônia. *Revista de Literatura dos Transportes*, vol. 5, n. 4, p. 51-69.

Santos, Milton; Silveira, Maria Laura. (2004). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.

Silveira, M. L. (1997). Da fetichização dos lugares à produção local do turismo. In: Rodrigues, A. B. (org.). *Turismo, modernidade, globalização*. São Paulo: Hucitec, p. 36-45.

## Turismo de Base Comunitária na Região Metropolitana de Manaus (RMM): Considerações Preliminares

**Cristiane Barroncas Maciel Costa Novo**

Universidade do Estado do Amazonas - Escola Superior de Artes e Turismo (ESAT)

(Mestranda em Geografia Humana da Universidade de São Paulo)

cbarroncas@uea.edu.br / cristianebaroncas@usp.br

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados parciais da pesquisa de mestrado que vem sendo desenvolvida dentro do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DG/FFLCH/USP). A pesquisa tem como objetivo analisar as experiências de turismo de base comunitária existentes na RMM considerando os aspectos socioespaciais. Enfatiza-se que essa pesquisa é realizada no Estado do Amazonas e envolve apenas as comunidades tradicionais. Este artigo está estruturado em três etapas: reflexões acerca o turismo de base comunitária, uma breve caracterização da Região Metropolitana de Manaus (RMM), e por fim, uma breve discussão sobre o turismo de base comunitária na RMM. Palavras-chave: Amazonas; Turismo de Base Comunitária; Região Metropolitana de Manaus; Comunidades tradicionais.

**Abstract:** This article aims to present partial results of research that has been developed within the Graduate Program in Human Geography Department of Geography, Faculty of Philosophy and Human Sciences, University of São Paulo (DG / FFLCH / USP). The research aims to analyze the experiences of community-based tourism in the existing RMM considering the socio-spatial aspects. It is emphasized that this research is conducted in the State of Amazonas and involves only the traditional communities. This article is structured in three steps: reflections on community-based tourism, a brief characterization of the Metropolitan Region of Manaus (RMM), and finally a brief discussion on the community-based tourism in the RMM.

Keywords: Amazonas, Community Based Tourism; Metropolitan Region of Manaus; Traditional communities.

### 1. Introdução

O turismo tem se configurado nos dias de hoje como uma das alternativas para promover o desenvolvimento econômico das regiões que possuem potencial turístico. Não sendo diferente, a Amazônia, com sua extensão territorial e sua sociodiversidade, se tornou um dos lugares mais cobiçados do mundo, exercendo verdadeiro fascínio sobre o imaginário dos turistas. Porém, essa atividade econômica, e também prática social, pode gerar impactos indesejados às comunidades receptoras e, para que esse fato seja evitado, é necessário planejamento, políticas públicas e, primordialmente, o envolvimento das comunidades que desejam trabalhar com essa alternativa econômica e social.

Segundo a Organização Mundial do Turismo – OMT (2008)<sup>62</sup>, o setor turístico registrou, em 2007, receita aproximada de US\$ 856 bilhões, com 903 milhões de chegadas internacionais. Estes números demonstram um crescimento de 5,6% em relação a 2006. Os dados apontam o desejo crescente das pessoas em viajar, pois estimam que até 2020 haverá 1,6 bilhões de chegadas internacionais, em todas as regiões do mundo.

Conforme os indicadores apresentados pela Amazonastur (Empresa Estadual de Turismo do Amazonas), no período de 2003-2010, houve um crescimento anual do número de turistas que visitaram o Amazonas, sendo que 2010 teve o maior número de turistas (614 mil). Ainda assim, 2007 foi o ano em que o número de turistas mais cresceu no Estado, 14,76% em relação ao ano anterior. (SEPLAN, 2011).

Essas duas constatações, da OMT e da Amazonastur, revelam algumas preocupações relacionadas ao turismo que se tem e ao que se deseja ter. Tendo em vista que o fator natural e o cultural são os mais significativos para atrair o turista para o Amazonas, consideramos importante saber como estão organizadas as experiências de turismo de base comunitária (TBC) no Estado.

<sup>62</sup> Disponível em [www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org). Acesso em 01 jun 2009.

Diante dos dados acima expostos e da crescente demanda de turistas por lugares mais diversos, incluindo a Amazônia e o Amazonas, pretende-se com esta pesquisa responder ao seguinte problema: como está organizado o turismo de base comunitária na Região Metropolitana de Manaus?

O objetivo geral da pesquisa é analisar as experiências de turismo de base comunitária (TBC) existentes na Região Metropolitana de Manaus considerando os aspectos socioespaciais. E como objetivos específicos da pesquisa, pretende-se: contextualizar, a partir das experiências do Brasil e do mundo, as experiências de turismo de base comunitária do Amazonas, em especial da Região Metropolitana de Manaus; estruturar mecanismos que colaborem para a implementação de políticas públicas em torno do turismo de base comunitária como mais uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social da Região Amazônica.

## **2. Reflexões acerca do turismo de base comunitária (TBC)**

O turismo de base comunitária (TBC) tem se configurado para muitos como uma modalidade de turismo, porém mais do que uma modalidade, ele também vem sendo designado como um “modelo” de desenvolvimento do turismo. Enquanto modalidade e “modelo”, ele se insere no chamado turismo alternativo que vem contrapor o turismo convencional/massificado.

Os estudos sobre essa designação - TBC - são incipientes, porém vem ganhando força no mundo, no Brasil e, timidamente, na Amazônia brasileira. Encontram-se algumas experiências consolidadas em diferentes países, que somados aos estudos científicos, começam a dar corpo ao seu conteúdo.

Ainda que não seja objeto de estudo deste artigo, considera-se importante refletir de forma sucinta sobre dois conceitos, turismo alternativo e comunidade.

Silveira (2007, p.50-51) em uma breve abordagem sobre o tema apresenta alguns autores:

*Macleod (2001, p.165) afirma: “como conceito, “turismo alternativo” é bastante amplo; é conceito fundamentalmente problemático quando submetido à análise e revela muitas reações emocionais – uma característica comum do turismo como tema. Segundo o autor [...] não há uma definição absoluta e inequívoca, embora haja algumas tentativas muito boas e vários estudiosos forneçam uma relação de critérios contra os quais ele deveria ser avaliado. Continua sendo uma questão importante a ser tratada”.*

*[...] Cohen divide o turismo alternativo em duas concepções principais. Uma reação ao consumismo moderno, uma resposta contra cultural ao turismo de massa, formada de tipos como o aventureiro, o sem destino, o viajante. A segunda seria o turismo alternativo participante uma reação à exploração do Terceiro Mundo, onde surge a idéia de um turismo “justo”, que favorece a compreensão mútua, impedindo a degradação ambiental e cultural e a exploração.*

A visão de Macleod é que o turismo alternativo é assunto problemático e que precisa ser estudado com mais profundidade, o que de fato contribuirá para uma melhor compreensão de qual é a sua verdadeira proposta, o que no leva a refletir: será que nos tempos de uma política neoliberal, as formas de turismo alternativo não se igualam as do turismo convencional? Será que, de fato, ele contempla o que Cohen citou como turismo “justo”?

Krippendorf (2009, p.15) contextualizando o turismo e os limites atingidos pelo êxodo das massas e dos efeitos negativos trazidos aos habitantes das regiões visitadas, diz:

*[...] Essas populações têm, cada vez mais, a impressão de que são invadidas por esse desenvolvimento e, ao mesmo tempo, dele excluídas. Não percebemos que os autóctones estão cansados, talvez até mesmo enfatiados do turismo? Eles desejam libertar-se do jugo turístico, assumir seu destino, determinar pessoalmente o próprio desenvolvimento, dele participando. Eles desejam poder voltar a considerar a região onde vivem como o seu próprio espaço vital, sua pátria e não ter que transformá-la em local de repouso ou quadra de esportes de reservas dos outros. Os*

*“visitados” estão se preparando para a revolta. Naturalmente, ainda fazem “quase” tudo para que os turistas venham, mas, na realidade, prefeririam tudo fazer para impedi-los de vir.*

O autor já preconizava em suas palavras que as comunidades querem deixar de se sentir “visitadas e exploradas” para serem “protagonistas e realizadas”, mas o que de fato caracteriza uma comunidade? Como ela é compreendida hoje? Será que seu conceito é tão discutível quanto o de turismo alternativo?

Allan (2010, p.47) afirma que “o conceito de comunidade tem uma longa e controversa história em sociologia. No nível cotidiano, exprime idéias de experiências e interesses compartilhados”. Esse conceito parece simplista, e complementa dizendo:

*atualmente, seu(s) significado(s) popular(es) não apenas transmite(m) noções tradicionais de localidade e vizinhança comuns, mas também idéias de solidariedade e conexão entre pessoas que compartilham características ou identidades sociais semelhantes.*

Embora a idéia de Allan reforce algumas características que dizem respeito às comunidades, será que de fato consegue-se percebê-las no mundo contemporâneo? Será que elas se aplicam as comunidades que trabalham com turismo? E mais enfaticamente as que trabalham o chamado TBC?

Zygmunt Bauman amplia as discussões em seu livro intitulado *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual* (2003, p.10) onde entende que “há um preço a pagar pelo privilégio de “viver em comunidade” – e ele é pequeno e até invisível só enquanto a comunidade for um sonho”. Complementa essa idéia afirmando “qualquer que seja a escolha, ganha-se alguma coisa e perde-se outra. Não ter comunidade significa não ter proteção; alcançar a comunidade, se isto ocorrer, poderá em breve significar perder a liberdade”. Pelo citado, Bauman defende a idéia de que hoje, comunidade e liberdade são conceitos opostos e em conflito (COSTA, 2005, p.237).

Nessa perspectiva de uma melhor compreensão do conceito de comunidade, é fundamental analisar também o conceito de comunidades tradicionais muito presentes na Amazônia. Para Diegues (2008, p.89 *apud* DIEGUES, 1992, p.142):

*Comunidades tradicionais estão relacionadas com um tipo de organização econômica e social com reduzida acumulação de capital, não usando força de trabalho assalariado. Nela produtores independentes estão envolvidos em atividades econômicas de pequena escala, como agricultura e pesca, coleta e artesanato. Economicamente, portanto, essas comunidades se baseiam no uso de recursos naturais renováveis. [...]*

É por meio dessas atividades e de algumas outras que as comunidades tradicionais ou ribeirinhas sobrevivem na Amazônia, bem como os povos indígenas. Dentre outras atividades realizadas por esses grupos e, com o intuito de melhorar a renda da família, encontra-se o turismo, e um número mínimo praticam o chamado turismo de base comunitária ou simplesmente, turismo comunitário.

Segundo Guzmán e Cañizares (2009) o conceito de turismo comunitário aparece pela primeira vez, no livro *Tourism: A community approach* do autor norte-americano Peter E. Murphy de 1985, onde ele aborda questões relativas aos impactos que o turismo gera nas comunidades locais em áreas em desenvolvimento. Para Guzmán e Cañizares, o turismo comunitário:

*se basa en la idea de una participación activa de la propia comunidad y, por ello, es fundamental la necesidad de crear una serie de redes comunitarias que permita un fomento de esta clase de turismo y que, al mismo tiempo, sirva para vertebrar la relación entre la comunidad local y los visitantes, para que estos últimos consigan dar respuesta a una de las principales motivaciones de su viaje, que es la búsqueda de nuevas experiencias y el contacto con otras culturas. Ello implica la necesidad de involucrar a diferentes actores, como serían las administraciones públicas existentes en*

*el área geográfica, las ONG, las universidades y la propia comunidad local a través de la vertebración de cooperativas (2009, p.91).*

Conforme o conceito acima, os autores chamam a atenção para a criação de redes comunitárias que permitam a construção de um novo “modelo” de turismo, bem como do envolvimento de várias instituições, como por exemplo, as Universidades e as Organizações Não Governamentais.

Reforçando as palavras de Guzmán e Cañizares, Maldonado (2009) explica que o turismo rural comunitário, na América Latina, é um fenômeno que data das duas últimas décadas e surge num contexto de grandes mudanças econômicas, sociais e políticas: a liberação de fluxos comerciais e financeiros; a vigência dos novos paradigmas de desenvolvimento sustentável e a responsabilidade social das empresas. Esse fenômeno tem sido observado em grande ascensão em locais de beleza paisagística excepcional, dotada de vida selvagem e de atrativos culturais únicos.

Ainda segundo Maldonado (2009, p.26-27), o TRC na América Latina surge devido principalmente a quatro principais fatores: primeiramente às pressões mundiais do mercado turístico sobre os patrimônios naturais e culturais das comunidades rurais e indígenas. Em segundo lugar, devido às necessidades econômicas trabalhistas da grande maioria das comunidades que buscam superar uma situação de pobreza crônica. Em terceiro lugar, devido ao papel relevante que desempenham as pequenas e microempresas no desenvolvimento econômico local e na diversificação da oferta turística nacional. E, no último, explica que essa origem está associada às estratégias políticas do movimento indígena e rural da região para preservar seus territórios ancestrais – parte essencial do seu patrimônio e base material de sua cultura – na ótica de incorporação aos processos de globalização com sua própria identidade.

Mas, dentro desse processo de oferta e demanda, o autor (op. cit) chama atenção para a complexidade do turismo e de sua relação com as comunidades rurais ou mesmo indígenas, porque a partir do momento que esse fenômeno globalizado adentra territórios tradicionais com a proposta de promover o bem-estar das comunidades, acaba, não obstante, promovendo também mudanças irreversíveis, como as alterações nos padrões de produção e de consumo, e as ameaças à cultura.

No final do século XX, muitas experiências foram se espalhando pelo mundo, tentando mudar o modelo já estabelecido e, em países da América Latina, algumas foram impulsionadas por redes de ONGs, redes de Universidades. Maldonado (2009, p.28) reforça que:

*muitas delas tinham receio dos impactos nocivos do turismo, pois entendiam que as intervenções externas poderiam significar um aumento na sua dependência do mercado, um desmembramento de seus territórios, uma aceleração na perda de sua identidade cultural, um enfraquecimento de suas instituições e a coesão social que estas seguem.*

Mesmo tendo a intenção de proporcionar melhores condições de vida e de ser uma alternativa de subsistência para muitas comunidades, fica evidente que o turismo de base comunitária também pode acabar gerando os mesmos efeitos que outros segmentos de turismo. Por isso, é preciso estabelecer mecanismos muito fortes para que um “pacote” de efeitos negativos, não recaia sobre a comunidade. Entendemos, nesse caso, a necessidade de mais investigação desse “modelo” de desenvolvimento do turismo para compreender melhor suas dinâmicas socioespaciais.

Para Pinheiro (2007, p.483), o turismo de base comunitária “é mais que um simples tipo de atividade turística praticada pelos visitantes, representa um modelo de gerenciamento turístico de caráter, sobretudo, inclusivo e que tem como desdobramento desse aspecto o oferecimento de produtos diferenciados”.

Ainda na visão da autora, o TBC deve ser dividido em duas categorias didáticas: a categoria de elementos característicos e a categoria de elementos estratégicos. No primeiro grupo estão presentes as características essenciais: protagonismo comunitário, organização comunitária e rentabilidade para a comunidade. Na segunda, estão os elementos facilitadores desta prática: turismo como atividade econômica complementar; posse da terra pela comunidade e conservação ambiental e cultural. Essa visão, somada a outras já apresentadas, contribui para

a reflexão a respeito da conceituação do turismo de base comunitária.

Araújo e Gelbcke (2008, p.365) chamam a atenção para a perspectiva ética e de cooperação nas relações sociais, afirmando:

*o turismo comunitário não é apenas uma atividade produtiva, mas procura ressaltar o papel fundamental da ética e da cooperação nas relações sociais. Valoriza os recursos específicos de um território e procura estabelecer relações de comunicação/informação com agentes externos, entre eles e os visitantes. Considera, portanto, a existência de uma relação dialética entre os turistas e a comunidade receptora.*

Outra abordagem que contribui para as reflexões sobre a temática vem do professor Carlos Maldonado que o concebe como:

*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 de base comunitária 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 (MALDONADO, 2009, p.31).*

A organização empresarial, a cooperação, a dimensão humana e cultural são identificadas por Maldonado como fundamentais para que aconteça de fato esse “modelo” de turismo. Os modos de vida dessas comunidades representam o que elas têm de melhor e podem utilizá-los no intuito de melhorar suas economias, as condições de vida e de equidade social, segundo o autor.

Freqüentemente, atores externos funcionam como “indutores” do turismo de base comunitária e, em alguns casos, podem gerar dependência. Contudo, se a iniciativa não tiver motivação endógena, uma organização social e expressar o desejo dos grupos sociais locais, ela certamente não atenderá às demandas de desenvolvimento local, ou seja, o alicerce do turismo de base comunitária.

Na percepção de Irving (2009, p.111):

*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 qualidade de vida, o sentido de inclusão, a valorização da cultura local e o sentimento de pertencimento.*

O sentimento de pertencimento chama atenção. Fazer com que as comunidades sintam orgulho de pertencer a uma determinada “tribo”, superem o sentimento de inferioridade em relação a “tribos diferentes” e poderem mostrar o modo como vivem, é fundamental para manterem vivas suas culturas. Isso vem ser reforçado nas palavras de Santos (2009, p.339), quando nos fala que “a ordem local funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contigüidade”.

Por fim, ainda com relação ao conceito de turismo de base comunitária, vale recorrer a Bursztyn e outros (2009), segundo os quais:

*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” (BURSZTYN, BARTHOLO, DELAMARO, 2009, p.86).*

Somente em 2008, o Ministério do Turismo do Brasil lançou edital para apoiar iniciativas de turismo de base comunitária - a Chamada Pública MTur nº. 001/2008, que entende o turismo de base comunitária como:

*um modelo de desenvolvimento turístico, orientado pelos princípios da economia solidária, associativismo, valorização da cultura local, e, principalmente, protagonizado pelas comunidades locais, visando à apropriação por parte dessas dos benefícios advindos da atividade turística.*

Com esse entendimento, o Brasil começa a caminhar rumo a um novo “modelo” de desenvolvimento do turismo, por meio do qual o protagonismo das comunidades, realmente seja valorizado e apoiado pelo poder público. Mais do que isso, que o MTur, assim como outros ministérios possam de fato instituir políticas públicas de base local, onde as pessoas e o desenvolvimento humano sejam priorizados.

Como atividade que consome espaço, o turismo demanda um planejamento territorial “voltado para a escala humana, aquele que privilegia o ser humano, possibilitando o desabrochar de suas potencialidades, assegurando-lhes subsistência, trabalho, educação e condições de uma vida digna a todos os cidadãos” (CORIOLANO, 2003, p.26). Esse desafio é maior quando se pensa no contexto amazônico, com a sua sociobiodiversidade e a sua dimensão territorial. O turismo de base comunitária pode ser uma dessas alternativas, mas sem dúvida, os desafios não são poucos e o seu planejamento pode ser iniciado pela Região Metropolitana de Manaus.

### **3. Breve caracterização da Região Metropolitana de Manaus (RMM)**

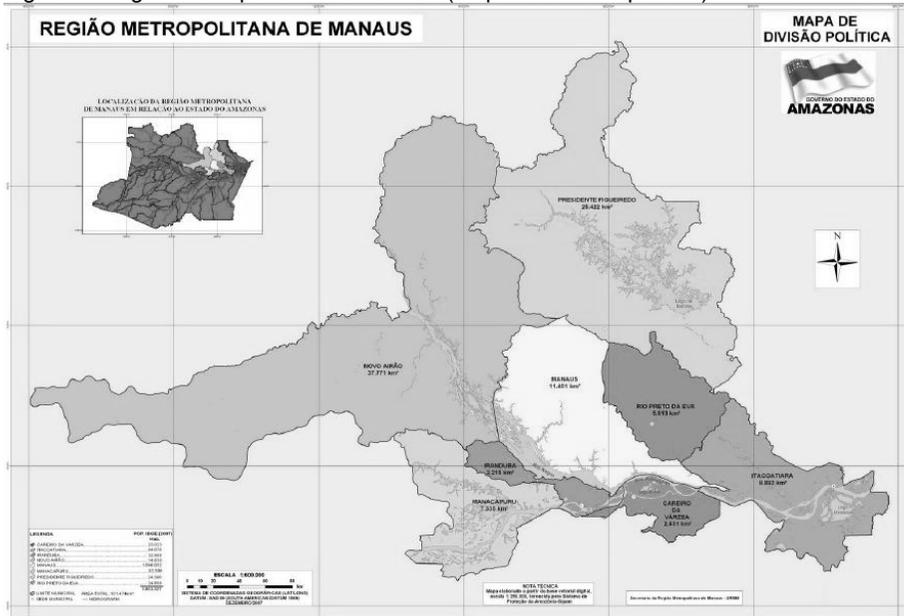
No Estado do Amazonas, 98% da floresta está preservada e ao lado dessa exuberância, o governo federal, para desenvolver economicamente a região, implantou o modelo Zona Franca de Manaus desde os anos 60. Hoje, o Pólo Industrial de Manaus, com suas mais de 500 indústrias, é o maior responsável pela economia do Estado, criando uma dependência desse modelo e exigindo, ao mesmo tempo, a sua superação. Uma dessas alternativas, por exemplo, é o turismo, que ao ser planejado pelo poder público, pela iniciativa privada e pelas populações tradicionais contribui para a diversificação da base econômica estadual e, caso os interesses estejam alinhados, possa gerar a valorização e a preservação da região amazônica, conciliando respeito ao meio ambiente, aos conhecimentos tradicionais, e aos saberes e costumes do povo amazônica.

Assim como o governo federal, o governo estadual pensou em mecanismos para promover o desenvolvimento dos municípios próximos a capital, Manaus, e com isso instituiu em 2007 a Região Metropolitana de Manaus. A escolha dessa área para a presente pesquisa se deu pelos seguintes motivos: é a mais recente Região Metropolitana criada no Brasil; pela acessibilidade rodoviária aos municípios; preparação desses municípios para receber os turistas da Copa do Mundo de 2014; e, principalmente, a busca pelo entendimento sobre como as populações tradicionais estão organizando o turismo (de base comunitária) em seus territórios.

A Região Metropolitana de Manaus (RMM), conta com 2.016.878 habitantes (IBGE, Censo 2010), e foi criada em 30 de maio de 2007 pela Lei Complementar nº 52/2007 e modificada no dia 27 de dezembro de 2007 pela Lei Complementar nº 59/2007 que incluiu o município de Manacapuru totalizando 8 municípios (ver figura 1). A RMM integra os municípios de Manaus, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Novo Airão, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva (SEPLAN, 2009).

A RMM é a maior em extensão territorial do Brasil, porém seu processo de conurbação não é expressivo, comparada a outras Regiões Metropolitanas do Brasil. A iniciativa de sua criação partiu do governo estadual, amparado pela Constituição Federal de 1988, Art. 25, § 3º que especifica o seguinte:

Figura 1: Região Metropolitana de Manaus (mapa de divisão política)



Fonte: SEPLAN (2009).

*Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009, p.458).*

Segundo os autores, “o que eram Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões foi deixado para a imaginação. Posteriormente, diversos estados incorporaram definições na legislação local, mas sem um acordo geral”. Complementam dizendo que “o Congresso não criou nenhum incentivo a mais para a cooperação e o discurso municipalista tornou qualquer argumento a favor de outros arranjos organizativos de pouco efeito” (*idem*, p.459).

Por não existir tal acordo e nenhuma informação adicional da CF, existem aspectos peculiares que se destacam na RMM, como por exemplo: o maior município em extensão territorial - Novo Airão possui o menor número de habitantes por Km<sup>2</sup>, o que se configura como uma Região Metropolitana diferente das existentes no Brasil e talvez no mundo. Manaus, a cidade sede da RMM, abriga mais de 85% da população metropolitana, cabendo aos outros municípios uma pequena parcela.

A Lei Complementar Estadual (57/2007), que institui a Região Metropolitana de Manaus, estabelece em seu Art. 2º, relacionado ao processo de planejamento que:

*Art. 2.º O processo de planejamento, organização e execução das funções públicas de interesse comum à Região Metropolitana de Manaus terá caráter permanente e observará os seguintes princípios:*

*I - da autonomia municipal;*

*II - da co-gestão entre os poderes público, estadual e municipal, e a sociedade civil na formulação de planos, programas, execução de projetos, obras e serviços para os quais sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos entes públicos.*

*Parágrafo único. As relações de compartilhamento se efetivarão mediante convênios firmados entre os entes públicos envolvidos.*

Vale ressaltar, que mesmo estabelecido em Lei e existindo a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus (SRMM), cuja missão é “promover a organização, planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano, observados os princípios da autonomia municipal e da co-gestão entre os poderes públicos: estadual e municipal e a sociedade civil na formulação de planos, programas e projetos”, ainda faz-se necessário estudos sobre o turismo na Amazônia e na Região Metropolitana de Manaus.

Desse modo, o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus<sup>63</sup>, destaca dois itens referentes à “Dimensão Social – Metrôpole Consciente”, que diz:

[...] MD3 - *Promoção de uma cidadania metropolitana com respeito e fortalecimento às identidades comunitárias, étnicas e regionais.*

D3.2 - Desenvolver uma política metropolitana voltada ao turismo de base comunitária.

- *Difundir o conceito de turismo de base comunitária seja nas áreas rurais ou nas áreas urbanas e a capacitação para sua prática (COPA).*

D3.3 Participar ativamente dos fóruns de discussão a respeito das ações voltadas a melhoria das condições sócio ambientais da Amazônia.

- *Inserir as metas dos ODM nas agendas locais, buscando adaptar os indicadores e metas à realidade dos municípios da RMM.*

- *Participar e contribuir com o debate das agendas 21 dos municípios da RMM.*

- *Participar e contribuir com o Plano Amazônia Sustentável. [...]*

Apreende-se dessa forma que, a SRMM entende a necessidade de fortalecer as identidades comunitárias, étnicas e regionais e, para isso, busca desenvolver uma política metropolitana voltada ao turismo de base comunitária, contribuindo para o desenvolvimento de um turismo protagonizado pelas próprias comunidades. Fica evidente que o evento Copa do Mundo de 2014 será uma oportunidade para consolidar o turismo no Estado e nos municípios metropolitanos.

É fundamental também o fortalecimento dos debates das Agendas 21 nestes municípios, bem como a articulação de atividades que concretizem o Plano Amazônia Sustentável.

Essas agendas e planos devem servir para superar as diferenças entre os municípios, incentivar o diálogo entre eles, de forma a elevar alguns índices presentes no Quadro 1, que apresenta uma breve caracterização da RMM, relacionando aspectos demográficos e sociais que contribuem para um melhor entendimento da realidade do Amazonas e os desafios existentes.

Quadro 1: Caracterização dos municípios da RMM.

Município	População	Área Km <sup>2</sup>	Habitante Km <sup>2</sup>	IDH	Integração
Careiro da Várzea	22.509	2.631	8,56	0,66	Fluv.
Iranduba	41.628	2.215	18,79	0,69	Rod. / Fluv.
Itacoatiara	85.775	8.892	9,65	0,71	Rod. / Fluv.
Manacapuru	83.479	7.329	11,39	0,66	Rod. / Fluv.
Manaus (Cidade Sede)	1.718.584	11.401	150,74	0,77	Rod. / Fluv. / Aéreo
Novo Airão	13.707	37.771	0,36	0,66	Rod. / Fluv.
Presidente Figueiredo	26.961	25.422	1,06	0,74	Rod.
Rio Preto da Eva	24.235	5.813	4,17	0,68	Rod.
<b>Total</b>	<b>2.016.878</b>	<b>101.474</b>	<b>25,59</b>	<b>0,70</b>	-

Fonte: SEPLAN (2009). IBGE (Censo 2010).

<sup>63</sup> <http://www.srmm.am.gov.br> Acesso em: 22 out 2009.

Esses dados representam parte da realidade encontrada nos 8 municípios, e o quão desafiador é o papel do Estado, por meio de políticas públicas, no sentido de promover o desenvolvimento local e sustentável nos municípios da RMM. Um dos desafios é desenvolver o turismo de base comunitária, pois se entende que as comunidades devam ser a protagonistas dentro desse processo. Sozinhas, elas terão muito mais dificuldade para superar seus problemas. Se estabelecerem parcerias com instituições públicas, privadas e do terceiro setor, elas podem alcançar resultados mais satisfatórios.

O Quadro 2 apresenta os órgãos públicos responsáveis pelo turismo nos municípios da RMM, e verificou-se por meio da pesquisa de campo que nenhum deles possui Plano Municipal de Turismo (PMT).

Quadro 2: Órgãos responsáveis pelo turismo nos municípios da RMM.

Município	Órgão de Turismo
Careiro da Várzea	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo
Iranduba	Secretaria Municipal de Turismo
Itacoatiara*	Secretaria Municipal de Cultura
Manacapuru	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Indústria, Comércio e Turismo
Manaus (Cidade Sede)	Fundação Municipal de Eventos e Turismo
Novo Airão	Secretaria Municipal de Turismo e Cultura
Presidente Figueiredo**	Secretaria Municipal de Turismo
Rio Preto da Eva	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo

Fonte: Organização BARRONCAS, C. (Jun, 2010).

\* A SEMC responde pelas atividades de turismo no Município.

\*\* O município está implantando o Conselho Municipal de Turismo.

Constata-se, conforme Quadro 2, a existência em todos os municípios de um órgão responsável pelo turismo, porém a existência não significa que a atividade seja planejada, tenha uma equipe qualificada de técnicos e um orçamento adequado. Manaus destaca-se por não possuir uma Secretaria Municipal, e sim, uma Fundação Municipal onde é possível captar recursos de maneira mais rápida, bem como firmar convênios.

Outro fator interessante é perceber que apenas em dois casos o turismo é tratado exclusivamente por uma Secretaria, prevalecendo a intersetorialidade do turismo com a cultura, com o meio ambiente, indústria e comércio.

Em outro aspecto, consideramos destacar nesses municípios (ver Quadro 3) a existência de meios de hospedagem, bem como de um Centro de Atendimento ao Turista (CAT).

Quadro 3: Existência de meios de hospedagem nos municípios da RMM e de CAT.

Município	Pousadas	Hotéis	Leitos	CAT*
Careiro da Várzea	-	-	-	-
Iranduba	-	12	1.441	Sim
Itacoatiara	-	19	951	-
Manacapuru	-	56	1.999	Sim
Manaus (Cidade Sede)	20	79	5.944	Sim
Novo Airão	-	13	325	Sim
Presidente Figueiredo	-	27	1.523	Sim
Rio Preto da Eva	-	13	658	Em construção

Fonte: SEPLAN (2010). Amazonastur (2009).

Vale ressaltar que essa breve sistematização de dados relacionados ao turismo dos municípios que compõem a RMM, apesar de incipiente, pode contribuir para direcionar programas e projetos voltados para o turismo, de maneira a muni-los com informações atualizadas e, mais que isso, apoiar comunidades que trabalhem com o turismo, quiçá o de base comunitária.

No Amazonas, destacam-se, internacionalmente, duas iniciativas de ecoturismo de base comunitária, apesar de nenhuma delas estar localizada na RMM. A primeira é a Pousada Comunitária Aldeia dos Lagos no município de Silves<sup>64</sup> e a segunda, a Pousada Uacari<sup>65</sup> localizada no município de Tefé. Além dessas iniciativas, supõe-se que existam outras experiências no Estado e, com esse intuito, decidiu-se fazer um recorte no território para identificar outras experiências, definindo-se trabalhar com a RMM. Relembrando que o objetivo maior da pesquisa de mestrado é analisar as experiências de turismo de base comunitária na RMM considerando os aspectos socioespaciais.

#### 4. Considerações preliminares sobre o turismo de base comunitária na RMM

Embora o turismo nos municípios que integram a RMM aconteça de forma incipiente e amadora, o município de Manaus possui uma infraestrutura mais adequada, mas ainda são bastante precários os equipamentos e serviços oferecidos ao turista nos outros municípios.

Conforme constatado em pesquisa de campo, os oito municípios amazonenses da RMM não diferem dos demais municípios brasileiros, pois não possuem informações sistematizadas a respeito de vários aspectos relacionados ao turismo e muito pouco relacionado às comunidades que recebem turistas no seu município. Alguns secretários apresentaram o nome das comunidades que recebem turistas, porém quando questionados para apontarem outras informações a respeito das mesmas, nada acrescentaram.

Quadro 4: Comunidades visitadas dentro dos municípios da RMM.

Município	Comunidade
Careiro da Várzea	1. Comunidade São José (Terra Nova)
Iranduba	2. Comunidade do Lago do Catalão 3. Comunidade do Paraná do Xiborena 4. Comunidade de Paricatuba 5. Comunidade São Thomé 6. Comunidade Nossa Sra. de Fátima 7. Comunidade Nossa Sra. do Perpétuo Socorro 8. Comunidade Santo Antônio 9. Comunidade do Januari
Manaus	10. Comunidade Igarapé da Floresta (Puraquequara) 11. Comunidade Santa Luzia (Puraquequara) 12. Comunidade Vila da Felicidade 13. Comunidade Nossa Sra. de Fátima 14. Comunidade Nossa Sra. do Livramento 15. Comunidade São João 16. Comunidade do Arara 17. Comunidade Bela Vista (Jaraqui) 18. Comunidade Santa Maria 19. Comunidade Pagodão 20. Comunidade São Sebastião (Rio Cuieiras) 21. Comunidade indígena Três Unidos (Rio Cuieiras)
Presidente Figueiredo	22. Comunidade Boa Esperança 23. Comunidade Boa União (Ramal Rumo Certo)
Rio Preto da Eva	24. Comunidade indígena Beija-Flor

Fonte: Organização BARRONCAS, C. (2011).

<sup>64</sup> <http://www.aldeiadoslago.com>

<sup>65</sup> Em 2003, a revista americana *Condé Nast Traveler* concede à reserva Mamirauá o prêmio de melhor destino de ecoturismo do mundo. Também neste ano a Reserva recebeu o prêmio de conservação da *Smithsonian Magazine* e *Travelers Foundation*. [www.uakarilodge.com.br](http://www.uakarilodge.com.br) Acesso em: 01 Jun 2009.

Ao analisar o papel de uma secretaria municipal de turismo, verifica-se que elas acabam se reduzindo atualmente a elaboração de calendário de eventos, prevalecendo a visão deturpada de que turismo se resume a isto, ainda que os envolvam. Um aspecto a parte é a rotatividade de Secretários de Turismo nesses municípios.

Ainda que venha crescendo anualmente o número de turistas que chegam ao Estado do Amazonas, o turismo ainda não se tornou uma das principais atividades para os municípios que integram a RMM nem para as comunidades que recebem turistas.

O turismo ainda é uma atividade muito pontual dentro das comunidades rurais e urbanas. Nem todos estão envolvidos, apenas alguns grupos ou famílias, mas que passaram a depositar muitas esperanças na atividade, principalmente com a realização da Copa do Mundo de 2014.

Em pesquisa de campo realizada até o presente momento nas comunidades apresentadas no Quadro 4, percebeu-se que algumas delas não trabalham com turismo e outras já recebem turistas e possuem uma “dependência” das agências e operadoras locais e nacionais, ou seja, prevalece o turismo convencional, ainda que não seja massificado. A dinâmica do turismo nesses territórios acontece por meio da demanda dos empresários, sendo as comunidades apenas um dos atrativos turísticos a serem visitados.

Algumas comunidades estão buscando uma melhor estruturação, principalmente com as possibilidades que o evento Copa do Mundo poderá trazer.

A pesquisa de campo até o momento não acessou nenhuma comunidade nos municípios de Itacoatiara, Manacapuru e Novo Airão, porém sabe-se da existência de algumas comunidades que recebem turistas. Vale ressaltar que mesmo tendo sido visitadas, as comunidades indígenas não serão analisadas nessa pesquisa.

Detectou-se que as comunidades tradicionais visitadas estão na sua maioria localizadas em Unidades de Conservação e as que estão melhor estruturadas há um envolvimento maior da comunidade, como exemplo temos as comunidades São João na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé (Manaus) e a Comunidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro no Lago Acajatuba localizada na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro (Iranduba).

O Estado do Amazonas, por intermédio da Amazonastur, desenvolve e apóia projetos de turismo de base comunitária no Estado conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5: Projetos de turismo de base comunitária apoiados pela Amazonastur e parceiros.

Nº	COMUNIDADE	PARCEIROS	MUNICÍPIO
1.	TBC na Comunidade São José	Associação Comunitária São José, ECOPARK e Amazonastur	Careiro da Várzea
2.	Ecoturismo na Comunidade Indígena Sahu-Apé	Comunidade Sahu-Apé, CNPH e Amazonastur	Iranduba
3.	TBC na Comunidade Lago do Catalão	Associação Comunitária Lago do Catalão, UEA, SEBRAE, CIESA e Amazonastur	Iranduba
4.	TBC na Comunidade Paraná do Xiborena	Associação Comunitária do Paraná do Xiborena e Amazonastur	Iranduba
5.	TBC na Comunidade Lago do Acajatuba	Associação Comunitária Lago do Acajatuba, FAS e Amazonastur	Iranduba
6.	TBC na Comunidade Paricatuba	Associação Comunitária Vila de Paricatuba, FAS e Amazonastur	Iranduba
7.	TBC na Comunidade Januari	Associação Comunitária January e Amazonastur	Iranduba
8.	TBC na Comunidade São Thomé	Associação Comunitária São Thomé, SEBRAE, Ariaú, SENAC, SENAR e Amazonastur	Iranduba
9.	Ecoturismo Solidário na Comunidade Vila da Felicidade	Associação Comunitária Vila da Felicidade, Universidade Solidária e Amazonastur	Manaus
10.	TBC na Comunidade Indígena Beija-Flor	Associação Comunitária Beija Flor, SEIND, SEPROR/IDAM e Amazonastur	Rio Preto da Eva
11.	TBC na Aldeia dos Lagos	Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultural – ASPAC	Silves

Fonte: Amazonastur (2010).

## 5. Reflexões finais

O artigo apresentou os resultados parciais da pesquisa de mestrado sobre a organização do turismo de base comunitária na Região Metropolitana de Manaus. Entende-se que o conceito de turismo de base comunitária ainda está em construção e, mais do que isso, é fundamental um aprofundamento crítico sobre essa nova proposta. Não se teve a intenção de esgotar o assunto, mas tentar melhor compreendê-lo. Uma breve apresentação da Região Metropolitana de Manaus (RMM) possibilitou melhor conhecimento de suas peculiaridades, de algumas características e os possíveis desafios que deverão ser empreendidos. No mapeamento ora apresentado, contendo as 24 comunidades visitadas na RMM algumas delas já praticam o turismo em seus territórios, outras pretendem iniciar esse processo, e outras têm promessas de organizações do terceiro setor para auxiliá-las na implantação, porém o que prevalece é um turismo convencional, de pouca convivência com a comunidade, sendo as comunidades apenas atrativos de roteiros turísticos estabelecidos por agências e operadoras turísticas no qual oferecem os mesmos serviços desde o início dessa prática no Amazonas.

## Bibliografia

ALLAN, G. (2010). Comunidade. In: SCOTT, J. (org.). *Sociologia Conceitos-Chave*. Rio de Janeiro: Zahar, pp.47-50.

AMAZONAS (Estado). Lei complementar no 52, de 30 de maio de 2007. Institui a Região Metropolitana de Manaus e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*. Poder Executivo, Manaus, AM, 30 maio 2007, número 31.112, ano CXIII, p.01.

AMAZONAS (Estado). (2011). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas (SEPLAN). *Indicadores Socioeconômicos da Região Metropolitana de Manaus 2010*. [consultado em: 03-05-2011]  
[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/prmm\\_final.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/prmm_final.pdf)

AMAZONAS (Estado). (2009). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas (SEPLAN). *Perfil Básico da Região Metropolitana de Manaus*. [consultado em: 01-11-2009].  
[http://www.seplan.am.gov.br/adm/imgeditor/file/perfis/Perfil\\_da\\_Regiao\\_Metropolitana\\_de\\_Manus\\_06\\_03\\_2008.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/adm/imgeditor/file/perfis/Perfil_da_Regiao_Metropolitana_de_Manus_06_03_2008.pdf)

ARAÚJO, G. P.; GELBCKE, D. L. (2008). *Turismo comunitário: uma perspectiva ética e educativa de desenvolvimento*. Revista Turismo Visão e Ação - Eletrônica, v. 10, n° 03, set/dez, pp.357-378.

BAUMAN, Z. (2003). *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar.

BRASIL. Ministério do Turismo. (2008). *Chamada Pública MTur n. 001/2008 – Apoio às iniciativas de turismo de base comunitária*. Brasília. [consultado em: 01-06-2009]  
[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/convenios\\_contratos/selecao\\_projetos/Edital\\_Chamada\\_Pxblica\\_de\\_Projetos\\_0012008.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/convenios_contratos/selecao_projetos/Edital_Chamada_Pxblica_de_Projetos_0012008.pdf)

BURSZTYN, I.; BARTHOLO, R.; DELAMARO, M. (2009). Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil. In: BARTHOLO, R., SANSOLO, D. G. e BURSZTYN, I. (Orgs). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, pp.76-91

CORIOLANO, L. N. M. T., LIMA, L. C. (orgs.). (2003). *Turismo Comunitário e Responsabilidade Socioambiental*. Fortaleza: EDUCE.

COSTA, R. (2005). *Por um novo conceito de comunidade: redes sociais, comunidades pessoais, inteligência coletiva*. Interface – Comunic., Saúde, Educ., v.9, n.17, p.235-48, mar/ago 2005. [consultado em: 25-11-2009]  
<http://www.scielo.br/pdf/0D/icse/v9n17/v9n17a03.pdf>

DIEGUES, A. C. (2008). *O mito moderno da natureza intocada*. (6ª ed. ampliada). São Paulo: Hucitec/Nupaub-USP/CEC.

GUZMÁN, T. J. L-G.; CAÑIZARES, S. M. S. (2009). *Turismo comunitario y generación de riqueza en países en vías de desarrollo. Un estudio de caso en El Salvador*. REVESCO Nº 99, Tercer Cuatrimestre, pp.85-103.

IRVING, M. A. (2009). Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária. In: BARTHOLO, R., SANSOLO, D. G. e BURSZTYN, I. (Orgs). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, pp.108-121.

KRIPPENDORF, J. (2009) *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão das viagens e do lazer*. (3ª ed. rev. e ampli.). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

MALDONADO, C. (2009). O turismo rural comunitário na América Latina. In: BARTHOLO, R., SANSOLO, D. G. e BURSZTYN, I. (Orgs). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, pp.25-44.

PINHEIRO, L. L. (2007) Turismo Comunitário: alguns apontamentos conceituais. In: SEABRA, G. *et al* (editores), *Identidade Cultural e Desenvolvimento Local*. X Encontro Nacional de Turismo de Base Local - ENTBL. Anais, Tomo III, João Pessoa, pp.481-489.

SANTOS, M. (2009). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. (4ª ed. 5.reimpr). São Paulo: EDUSP.

SILVEIRA, A. S. (2007). Turismo nas fazendas imperiais do Vale do Paraíba Fluminense. 165. Tese. (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. (2009). *Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas*. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, jul/dez. pp. 453-476.



**DINÂMICAS URBANAS**

## **Eventos Culturais em Espaço Urbano: O Caso de Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012**

**Mécia da Cunha Mota**

Universidade do Minho - Departamento de Geografia  
meciamota@gmail.com

### **Resumo**

A cultura tem sido utilizada como meio de desenvolvimento económico e social dos territórios. Muitas cidades em declínio tiveram de criar narrativas e dinâmicas de regeneração urbana baseadas numa transição para a economia das experiências. As capitais europeias da cultura têm tentado fugir ao dilema da efemeridade integrando projectos materiais de regeneração urbana, como o que está previsto para o Bairro dos Couros, em Guimarães, para a Capital Europeia da Cultura 2012. Neste sentido, e centrando-nos numa primeira abordagem sobre a Capital Europeia da Cultura 2012, descodificamos os conceitos de cultura e de criatividade, avaliamos as razões do sucesso de algumas Capitais Europeias da Cultura antes concretizadas e o envolvimento dos residentes e das associações locais no evento.

Palavras-chave: cultura, criatividade, eventos culturais, Guimarães 2012.

### **Abstract**

Culture has been used as an important contribution to economic and social development of territories. Many cities in decline had created new urban regeneration dynamics trying to pass into an economy of experiences. The european capitals of culture are not an illusion because they try to integrate urban regeneration projects, like Bairro dos Couros, in Guimarães, for the Guimarães European Capital Culture 2012. This paper begins with a short review about the literature regarding culture and creativity, and evaluates the success of some European Capitals of Culture and makes some considerations about the conditions for the success of Guimarães projects. In this paper, we will give particular attention for the residents' and local associations' participation in the event.

Key-words: culture, creativity, cultural events, Guimarães 2012.

### **1. Introdução**

A cultura tem sido utilizada como meio de desenvolvimento económico e social dos territórios. Muitas cidades em declínio tiveram de criar narrativas e dinâmicas de regeneração, baseadas na cultura e património urbano, realizando uma transição para a economia dos signos e símbolos (Fundação Serralves, 2008). Ao mesmo tempo, os valores estéticos e simbólicos, bem como os atributos culturais e semióticos dos bens e serviços consumidos, adquiriram uma importância inquestionável (Costa, 2007).

Concordamos com o "Estudo Macroeconómico para o Desenvolvimento de um Cluster das Indústrias Criativas na Região Norte" quando refere que as estratégias usadas por cidades e regiões para o desenvolvimento de destinos turísticos foram a criação de ícones arquitectónicos, os mega eventos, a tematização e o uso do património para oferta turística (Fundação Serralves, 2008).

O problema é as cidades se sentirem tentadas a usar as ideias das suas congéneres. Face a esta situação algumas cidades começaram a apostar na criatividade como forma de diferenciação.

Neste sentido, muitas políticas de desenvolvimento local privilegiam as estratégias de realização de actividades culturais, a organização de grandes eventos, a construção de equipamentos emblemáticos e a criação das condições em matéria de infra-estruturas para o cruzamento de actividades de tecnologia, como o audiovisual e a multimédia (Henriques, 2003). Este ambiente de cruzamento de sectores é muito propício ao desenvolvimento da criatividade.

A questão de Bilbao é muito interessante, porque a construção do Museu Guggenheim animou o alojamento, a actividade de restaurantes e transportes, além de ter gerado muitas visitas. O crescimento das indústrias culturais promoveu as galerias e os artistas. No fundo, o museu colocou Bilbao no mapa cultural (Haarich e Lenfers, 2000).

Alguns eventos como as capitais europeias da cultura não cabem no dilema da efemeridade e normalmente, integram projectos materiais de regeneração urbana como o que está previsto para o Bairro dos Couros, em Guimarães, no contexto da realização de Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012. De realçar ainda o fomento do emprego, do turismo e da formação de novos públicos, o que exige condições de sustentação para lá do evento (Santos, 1998).

Na intenção expressa, o Projecto “Guimarães 2012” pretende que os eventos a concretizar vão ao encontro das pessoas e que elas se revejam nos eventos. Neste enquadramento, à luz dos conceitos de cultura e criatividade, consideramos pertinente avaliar as razões por detrás do sucesso de algumas Capitais Europeias da Cultura antes concretizadas, bem como desenvolver alguma reflexão sobre as condições que estarão ou não reunidas para que os projectos de Guimarães sejam bem sucedidos. Assim, o presente texto começa no item 1 por fazer uma abordagem dos conceitos de cultura e criatividade, indústrias criativas, cidades criativas e eventos culturais; no item 2 avaliam-se alguns casos de Capitais Europeias da Cultura como a Porto 2001 e Lille 2004; no item 3 é tecida uma breve caracterização da cidade de Guimarães; no item 4 são produzidas algumas reflexões sobre a programação cultural de Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012 e no item 5 são avançadas algumas conclusões. Esta é uma primeira abordagem no seio de uma tese de doutoramento sobre os impactos de Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012, que está, desde início de 2011, a ser desenvolvida na Universidade do Minho.

## **2. Revisão da Literatura Sobre a Criatividade e Eventos Culturais**

### **2.1. Breve revisão dos conceitos de Cultura e Criatividade**

O conceito de cultura é um dos mais complexos e multifacetados dos abordados nas ciências sociais e humanas (Costa, 2007). Tem sido alvo das mais variadas interpretações em várias disciplinas, tais como na sociologia, na antropologia, na filosofia, na economia e no turismo.

Na sua perspectiva mais ampla, a cultura tem múltiplas interpretações que vão desde o modo de vida de um povo, à posição social que uma pessoa tem no seu grupo, passando pelo modo de pensar, sentir, o seu comportamento, conhecimento intelectual, espiritual, estético e artístico (Costa, 2007). Cultura pode ainda ser definida como um conjunto de comportamentos destinados a identificar e estabelecer relações entre os seres humanos na sua adaptação ao grupo e contexto inseridos (Oosterbeek, 2007).

Podemos ligar ao conceito de cultura o de criatividade, que tem a ver com o trazer algo à nossa existência, com o criar e inventar, usar a imaginação. É a capacidade de resolver problemas inesperados. A verdadeira criatividade envolve a experimentação, a originalidade, a capacidade de quebrar regras, ser inconventional, construir cenários futuros, e ter um pensamento lateral e flexível (Landry *et al.*, 1996).

Para Kunzmann (2006) a criatividade é um objectivo que dá significado, que dá vida, que nos arrebatada pela surpresa. Mas também é algo misterioso, rebelde, divertido, impertinente e simpático. A criatividade está aliada a termos como a inovação que, segundo Escalreira (2008), pode ser compreendida como a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. Por outras palavras, a criatividade é a formação das ideias e a inovação é a sua colocação em prática (Mota, Remoado e Cadima Ribeiro, 2011).

Para Florida e Tignali (2004), a competitividade futura vai depender dos 3 T's do crescimento económico, que são a Tecnologia, o Talento e a Tolerância. No entanto, para Cadima Ribeiro (2009), aos 3 T's importa juntar um quarto atributo: a Distinção, reportada à qualidade de vida e à variedade de equipamento social e cultural disponível (Mota, Remoaldo e Cadima Ribeiro, 2011). O mesmo autor, defende ainda que apenas uma boa conjugação destes factores permite (às cidades/territórios), serem capazes de atrair, reter e desenvolver pessoas criativas. Na perspectiva de Florida (2002), a classe criativa inclui os recursos humanos altamente qualificados e inovadores. Estes trabalhadores têm em comum serem muito criativos, originais, diferentes, éticos e inteligentes.

## 2.2. As Indústrias Criativas, Cidades Criativas e Eventos Culturais

Recentemente, muito se tem falado dos conceitos de Indústrias Criativas e Cidades Criativas, em substituição de outros mais conhecidos como Indústrias Culturais e Actividades Artísticas (Costa, 2007). Autores como Charles Landry (2000), Richard Florida (2002), Peter Hall (2000), e instituições como o Departamento de Cultura, Media e Desporto, do Reino Unido, têm promovido o debate destes conceitos.

As indústrias criativas são as actividades que têm a sua origem na criatividade e talento individual, com potencial para a criação de trabalho e riqueza através da geração e exploração da propriedade intelectual (Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico, 2005). Também se pode considerar as actividades culturais que têm por base os indivíduos com capacidades criativas e artísticas, que concebem produtos vendáveis e cujo valor económico reside nas suas propriedades culturais (Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico, 2005).

Os sectores que correspondem às indústrias criativas são: a publicidade; a arquitectura; o mercado de artes e de antiguidades; o design; a moda; os filmes, os vídeos e outras produções audiovisuais; a música ao vivo e gravada; as artes performativas e o entretenimento; a difusão através da televisão, a rádio e a internet; a escrita e publicação. É ainda possível incluir os seguintes sectores: a investigação em ciências da vida; a engenharia; o património cultural; o turismo e os museus (Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico, 2005).

Segundo Costa *et al.* (2007), o conceito de cidade criativa é muito ambíguo. Face ao seu uso generalizado, para alguns autores, a ideia de cidade criativa acaba até por perder a sua consistência e tornar-se numa mera “marca”.

Um dos autores que mais tem contribuído para a difusão do conceito de cidades criativas tem sido Charles Landry (2000), na obra: *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*. A procura de intervenções que possam criar um “ambiente” criativo é o foco desta abordagem. Por exemplo, soluções imaginativas para o sistema educativo local e para a mobilidade urbana (Costa *et al.*, 2007). As cidades criativas são aquelas que se associam a uma certa dinâmica na produção criativa. Neste caso, a produção de bens e serviços culturais é o centro da criatividade.

Richard Florida (2002) fala-nos da “classe criativa” para fazer referência aos recursos humanos altamente qualificados e inovadores. Para este autor, a capacidade de uma cidade ser criativa e inovadora está relacionada com a capacidade para atrair os talentos criativos que dominam os conhecimentos e as competências necessárias aos sectores mais avançados e que criam maior valor e competitividade nos territórios.

Este ambiente de criatividade é propício aos eventos culturais que são um conjunto de actividades concentrados num curto período de tempo, com um programa pré-definido. Encerrando múltiplas temáticas, o seu denominador comum reside no seu carácter diferenciador em relação à oferta turística permanente o que os eleva acima do comum e quotidiano com um carácter de efemeridade (Vareiro *et al.*, 2006).

## 3. Eventos Internacionais e Nacionais: o Caso do Porto 2001 e Lille 2004

Os eventos culturais revelaram-se nos últimos anos como um produto turístico bastante dinâmico (Vareiro *et al.*, 2006) para o desenvolvimento dos territórios. A compreensão das percepções das populações locais em relação ao desenvolvimento do turismo e seus impactos é importante para os agentes locais e nacionais e para as organizações privadas, uma vez que o sucesso do turismo depende do apoio efectivo dos residentes locais (Souza, 2009).

A questão que se coloca é a seguinte: *de que forma a participação da população vimeirense na Capital Europeia da Cultura 2012 pode contribuir para o desenvolvimento do turismo cultural e criativo?* Para isso, o uso racional do território, a sustentabilidade ambiental, a capacidade de harmonizar interesses do turismo com os interesses da comunidade local, são peças essenciais. Isto tem que ver com as atitudes dos residentes face ao turismo e os seus valores (Vareiro, Remoaldo, Cadima Ribeiro e Marques, 2010).

A cidade de Lille foi Capital Europeia da Cultura em 2004. Desde o início considerou na sua estratégia a cultura, rica em património vivo, como os carnavais e as tradições gastronómicas. Nas manifestações culturais privilegiou as culturas populares e o património industrial, criou parcerias entre o sector cultural e as colectividades, transformou a percepção global do

território e alterou a percepção dos habitantes e do público através das escolas que trabalharam a temática da Capital da Cultura e das equipas de Lille 2004, que desenvolveram acções de formação (Dréano, 2004).

Em Portugal, a Porto 2001 Capital Europeia da Cultura decorreu há dez anos e resultou na criação de um conjunto de infra-estruturas, como a Casa da Música e a reabilitação do Auditório Nacional Carlos Alberto (Lago, 2009). Na programação, com mais de dois mil eventos, estiveram envolvidos mais de um milhão de espectadores. Houve renovação do espaço público e intenção da revitalização da Baixa portuense, mas que não se concretizou. A parte positiva foi a recuperação e a construção de equipamentos culturais, renovação de alguns espaços públicos, discussão pública dos projectos, mobilização do público e visibilidade da cidade. Por outro lado, houve atrasos das obras e a derrapagem final de 4% no orçamento (Lago, 2009).

Na candidatura de Guimarães a Capital Europeia da Cultura 2012, que visa a promoção turística da cidade através do seu património histórico e cultural, o Plano Estratégico elaborado tem como objectivos a regeneração social, através do envolvimento da comunidade no projecto, a regeneração económica, pela dinamização da economia criativa e atracção de talento criativo e, por último, a regeneração urbana, através da promoção da qualidade de vida urbana e a transformação da cidade num laboratório de encontros e experiências à escala europeia (Fundação Cidade de Guimarães, 2009).

O Projecto de “Guimarães 2012” pretende que os eventos sejam instrumentos de comunicação e a própria comunicação seja um evento. Por outras palavras, pretende-se que os eventos da Capital Europeia da Cultura 2012 vão ao encontro das pessoas e que elas se revejam nos eventos, ou sejam, que seja algo que lhes fique na memória e que se perpetue enquanto experiência cultural que viveram.

Neste sentido, o Maus Hábitos (espaço de intervenção cultural do Porto) vai estender-se para o Minho, nas instalações da antiga fábrica Asa/Lameirinho para desenvolver um projecto para Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012 (<http://hangover80.wordpress.com/2011/04/07/conheca-os-maus-habitos-que-ja-levam-uma-decada/> - aceso a 3 de Junho de 2011), que visa ser um pólo de atracção para jovens criadores, com residências artísticas para criativos, laboratórios, residentes e procura de talentos.

#### **4. Breve Caracterização da Cidade de Guimarães**

Antes de avaliarmos a componente cultural de Guimarães, justifica-se uma sucinta caracterização da cidade, que nos ajudará na determinação dos seus principais recursos e atractivos culturais.

Importa não esquecer que nos encontramos actualmente numa nova era de urbanização, em que fomos assistindo ao esvaziamento cultural das cidades e novas formas de apropriação do espaço urbano que correspondem a grandes manchas populacionais e de actividades, que se interligam por complexas redes de meios de transporte e comunicação (Salgueiro, 1997).

Guimarães tem vindo a reforçar a sua importância no contexto regional na própria medida em que se vem assumindo como parte de uma grande conurbação urbana que, nas últimas décadas, revelou uma forte dinâmica de cariz demográfico e económico (Cadima Ribeiro e Remoaldo, 2009). O Quadro 1 revela algumas das características de Guimarães.

A cidade de Guimarães, elevada a esta categoria em 23 de Junho de 1853, reparte-se por 20 freguesias e uma área de 23,5 km<sup>2</sup>. Tem 52 182 habitantes e uma densidade populacional de 2 223,9 hab./km<sup>2</sup> (Quadro 1).

Em termos de população do concelho de Guimarães, em 1991 tinha 143 984 habitantes tendo passado para 159 576 em 2001, o que corresponde a uma variação positiva de 10,8%. Em 2007 a população estimada para o concelho era de 162 618 habitantes (I.N.E., 1992; I.N.E., 2002; I.N.E., 2008; DGOTDU, 2004), correspondendo a uma densidade populacional de 656 hab./km<sup>2</sup> (DGOTDU, 2004).

Quadro 1- Algumas características de Guimarães

	Guimarães
População residente na cidade, em 2001	52 182
Densidade populacional da cidade, em 2001	2 223,9 hab/km2
População residente no concelho, em 2001	159 576
População residente no concelho, em 2007	162 618
Densidade populacional no concelho, em 2001	656 hab/km2
Nº de freguesias da cidade	20
Cidade/área urbana	23,5 km2

Fontes: Elaboração própria a partir dos dados: I.N.E., Censos 2001 ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)). I.N.E.; Estimativas da população 2007 ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)); D.G.O.T.D.U., 2004.

Guimarães apresenta uma base económica ligada à indústria transformadora, sobretudo na fileira têxtil-vestuário. No sector terciário, sobressai o comércio grosso e a retalho (DGOTDU, 2004).

Quanto ao turismo, desde 1995 tem-se assistido a um aumento do número de turistas na cidade de Guimarães, com uma média de crescimento de 15,9% ao ano entre aquele ano e 1999. Foi a partir de 2000 que se assistiu a uma subida sustentada do número de turistas, quando se considera o movimento de turistas junto dos dois postos de turismo existentes, que passou de 19048 para 57501 indivíduos, correspondendo o ano de 2007 a um ano recorde em termos do número de turistas e a um acréscimo de 37,9% comparativamente com o ano anterior (Cadima Ribeiro e Remoaldo, 2009). De acordo com o Anuário Estatístico da Região Norte de 2007 a estada média dos hóspedes estrangeiros era em 2008 de 1,9 noites e o número de dormidas e hóspedes nos estabelecimentos hoteleiros foi de 160 015 dormidas (I.N.E., 2008).

Os principais factores de atracção turística de Guimarães são as festas populares e religiosas, a que se segue a história (monumentos e arquitectura) e o interesse paisagístico, a peregrinação e o artesanato (DGOTDU, 2004).

Quanto ao número de imóveis ou conjuntos classificados existente no centro histórico, podemos contar com 10 Monumentos Nacionais, 10 Imóveis de Interesse Público, 2 Edifícios de Interesse Municipal e 3 Imóveis em vias de classificação, num total de 25 imóveis que possuem protecção legal. A estes números, acrescenta-se, ainda, 13 Zonas de Protecção, 5 Zonas Especiais de Protecção e 4 Áreas *Non Aedificandi* de protecção dos imóveis existentes ([www.ippar.pt](http://www.ippar.pt) - consultado a 3 de Maio de 2011).

## 5. A Programação Cultural de Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012

Como já foi referido antes, até à data, os eventos culturais são num produto muito apetecível para o desenvolvimento dos territórios (Vareiro *et al.*, 2006).

A literatura mostra-nos que a percepção dos benefícios pelos residentes é muito importante para o sucesso dos eventos culturais. Tendo consciência desse facto, as autoridades portuguesas nacionais e locais deverão estar atentas às percepções e atitudes dos residentes e incorporar essa informação nas suas políticas de desenvolvimento.

Uma prova do que estamos a dizer pode ser encontrada no artigo recentemente publicado (1 de Fevereiro de 2011) num Jornal Nacional (Jornal de Notícias – [http://www.jn.pt/PaginalInicial/Cultura/Interior.aspx?content\\_id=1772017&page=-1](http://www.jn.pt/PaginalInicial/Cultura/Interior.aspx?content_id=1772017&page=-1)). Sob o título “Guimarães 2012, capital do silêncio”, é claro o desejo da comunidade local em se envolver no mega-evento “Guimarães 2012”. Concretamente, algumas associações culturais reclamaram a ausência de uma resposta por parte da Fundação Cidade de Guimarães (a entidade que organiza o evento) acerca das propostas que tinham submetido. Em alguns casos, passou-se

mais de um ano e meio sem uma resposta. Até a igreja manifestou a sua preocupação com o assunto.

Neste sentido, a programação para Guimarães deve procurar aproximar a população aos eventos e os eventos à população, ou seja, a fomentação da participação dos locais no evento para que se sintam parte integrante dele.

No Quadro 2 sistematizam-se as linhas orientadoras da programação cultural de Guimarães 2012.

A programação foi construída sobre quatro áreas programáticas distintas: Cidade, Comunidade, Pensamento e Arte. A última desdobra-se em quatro disciplinas: a Música, as Artes Performativas, a Arte e Arquitectura e o Cinema e Audiovisual (Quadro 2).

O programa Cidade estrutura-se em três eixos: Paisagem Criativa, Intercâmbio Criativo e Cidades Inovadoras, cada um correspondendo a uma área temática de intervenção: Território, Economia e Inovação e Colaboração Internacional. Entre os projectos previstos destacamos a criação das *pop-up shops* no núcleo urbano, o lançamento de um programa de empreendedorismo criativo, a criação de um laboratório de criação digital e de um laboratório de moda.

Os projectos integrados na área da Comunidade pretendem potenciar a integração dos vimaranenses na Capital Europeia da Cultura pela qualificação dos parceiros educativos, da formação de uma bolsa de artistas e mobilização da população para um “Espectáculo de Comunidade”. Nesta área algumas iniciativas são “Rede de Parceiros Educativos”, a “Bolsa de Artistas” e o “Outra Voz”.

A área do Pensamento tenta pôr em destaque uma dimensão de reflexão e debate com iniciativas como um Congresso Histórico em Guimarães em 2012, um estudo de prospectiva e debates sobre a Europa.

A área artística de Guimarães 2012 tem uma programação multidisciplinar, com Cinema e Audiovisual, Artes Performativas, Música e Arte e Arquitectura.

Como complemento às quatro áreas programáticas, Guimarães 2012 propõe “Tempos Cruzados”, num repto lançado ao movimento associativo da cidade para conhecimento e qualificação das diversas manifestações da cultura popular/folclore através de um conjunto de eventos como a *Pop Art*, exposições, teatro amador e incubação de projectos criativos.

## 6. Conclusões

Nesta nossa primeira leitura, salientamos que a programação cultural para Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012 deve fomentar a aproximação das populações aos eventos e os eventos às populações. A programação deve ser inclusiva, ou seja, trabalhar nas aspirações e inspirações das pessoas e promover a sua participação dos residentes no projecto. Da informação que nos chega é evidente a vontade dos residentes em participar neste projecto de Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012. Da parte das associações culturais levantam-se algumas questões sobre a falta de resposta por parte da Fundação Cidade de Guimarães (entidade que organiza o evento) acerca das propostas que submeteram.

Entendemos que é necessário perceber estas questões de ausência de resposta às associações, ou seja, o porquê destas falhas de comunicação entre a Fundação e as associações culturais de Guimarães e os residentes.

É importante entender para quem se está a fazer a programação e que os residentes sejam parte integrante. Um bom exemplo vai ser o projecto a desenvolver pelos Maus Hábitos (espaço de intervenção cultural do Porto) para Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012 que visa apoiar os projectos que não encontraram lugar na programação de Guimarães 2012. Recuando dez anos atrás, tivemos a Porto 2001 Capital Europeia da Cultura que teve consequências ao nível de equipamentos e da parte arquitectónica da cidade. Ao nível da programação criou alguma dinâmica mas que se foi perdendo por não ter havido após o evento uma continuação da política cultural. Nos jovens abriu-lhes os horizontes porque puderam ter contacto com novas formas de arte que até então não se lhes tinha sido dado a conhecer.

Quadro 2- Programação Cultural de Capital Europeia da Cultura 2012

<b>Cidade</b>	<b>I. Paisagem Criativa</b> - Descobrir Guimarães - <i>Pop Up Culture</i> - Ideias Urbanas	<b>II. Intercâmbio Criativo</b> - Laboratório de Empreendedorismo - Laboratório de Criatividade Urbana - Laboratório de Criação Digital - Laboratório de Moda	<b>III. Cidades Inovadoras</b> - Cidade Participativa - <i>Small City Network</i> - Interface	
<b>Comunidade</b>	<b>I. Recapacitar Guimarães</b> - Rede de Parceiros Educativos - Bolsa de Artistas - "Cerejas" no Bolo	<b>II. Envolvimento da Comunidade</b> - Histórias de Vida - Histórias do Futuro - Outra Voz - Por Fora de Guimarães - Marcas - Espectáculo de Comunidade	<b>III. Voluntariado</b>	
<b>Pensamento</b>	<b>I. Identidades</b> - Congresso Histórico de Guimarães - Escultura Sacra – Um modo de dialogar com os Homens - "Os Guimarães" - Património Singular	<b>II. Fundadores</b> - Martins Sarmento - Alberto Sampaio - Raul Brandão - Novais Teixeira - Abel Salazar - Fernando Távora	<b>III. Tempos Modernos</b> - Museu Virtual - Residência escrita - Guia Arquitectura	<b>IV. Europa/ Destinos</b> - Europa 2030: os desafios de uma geração - Antologia de Poesia portuguesa e eslovena - Que Europa desejamos?
<b>Arte</b>	<b>Música</b>	<b>Artes Performativas</b>	<b>Arte e Arquitectura</b>	<b>Cinema e Audiovisual</b>
	<b>I. Fundação Orquestra Estúdio</b>	<b>I. Criação de Estrutura Teatral de Excelência</b> - Teatro Estúdio	<b>I. Sobre Audiências</b> - Laboratório de Curadoria	<b>I. Reimaginar Guimarães</b> - Reinventar a Memória - Der Shlingel
	<b>II. Passado / Presente / Futuro</b> - Fundação Orquestra Estúdio - Orquestras Convidadas - Música de Câmara - Transgre sons	<b>II. Programação Teatral de Referência</b> - Teatro / Território - Festivais Gil Vicente	<b>II. Modos de Produção</b> - Olhares e Processos	<b>II. Cinema na Cidade</b>
	<b>III. Super Músicos</b> - Orquestra Sub-21 de Guimarães - Orquestra Sub-12 de Guimarães - Jovens Músicos - Encontros Internacionais de Música - Fórum Capital	<b>III. Programação de Dança de Referência</b> - Dança (s) Território - Festival Internacional de Dança Contemporânea	<b>III. Escalas e Territórios</b> - Edifícios e Vestígios - Missão Fotográfica - O Ser Humano - Castelo: Raiz e Utopia	<b>III. Presente e Futuro</b> - Curtas em 3D
	<b>IV. Música nas Cidades</b> - Músicas do Nosso Mundo - <i>FundaSound</i> - Guimarães Jazz	<b>IV. A partir da Cidade</b> - Teatro / Residência - Dança / Residência - Olhar o Outro	<b>IV. (OFF) Novas Linguagens e Espaço Público</b> - Obra de Papel - Cidade Atmosférica	<b>IV. Histórias de Visões</b> - Histórias do Cinema - Histórias de Guimarães - Novas Visões de Guimarães - Novais Teixeira - Martins Sarmento
	<b>V. Guimarães Play</b> - <i>U Play!</i> - Ópera para Todos - <i>Big Bang</i>	<b>V. Cruzamentos</b> - Trans / Novas Linguagens - Troca de capitais		<b>V. Projectos Transversais</b> - Corredoura Medix - Confrontos - Auto-Retrato
	<b>VI. Edições</b>	<b>VI. Passos em Volta</b> - 2012 / 69 - Escolas Palco		<b>VI. Produção</b> - Plataforma de Audio-Visual
		<b>VII. Programa Extra</b> - <i>Off Capital</i>		
<b>Tempos Cruzados</b>				
<b>Projectos Especiais</b>				

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fundação Cidade de Guimarães, disponível no sítio: <http://www.guimaraes2012.pt/index.php?cat=131> – consultado a 24 de Maio de 2011 – e Fundação Cidade de Guimarães, 2011.

Quanto a Guimarães 2012 Capital Europeia da Cultura efectivamente Guimarães vai ser só Capital Europeia da Cultura durante um ano (tal como aconteceu com as outras Capitais Europeias da Cultura a Porto 2001 e Lille 2004 às quais já nos referimos) o que lhe dá ao evento um carácter de efemeridade. Um ano poderá não ser o tempo suficiente para mudar toda uma cidade ou uma região sendo que o que vai ficar são as estruturas que se vão construir, tais como, o Instituto de Design, a Casa da Memória, o Laboratório Digital, a Plataforma das Artes.

O evento terá claras consequências ao nível da restauração, hotelaria e dos bares. Vai haver dinâmica, movimento e agitação nas ruas. O desafio passa então por percebermos o depois de 2012, ou seja, o que vai ficar e o que vai mudar na cidade e na região.

O exemplo da Porto 2001 é bastante claro, a cidade tem perdido população, em particular, a população jovem que não encontra resposta para o seu futuro. Um evento como uma Capital Europeia da Cultura cria um novo pulsar na cidade, com gente vinda de fora e novas ideias. A título de exemplo, salienta-se o Maus Hábitos que nasceu durante a Porto 2001, um espaço de cultura alternativa no Porto com residências artísticas, espaço para exposições e *workshops*, bar e restaurante (<http://www.maushabitos.com/> - acedido em 11 de Maio de 2011).

Parece ser claro que para chegar a uma programação cultural que vá de encontro às pessoas é necessário que esteja inscrita nos valores das populações locais e que se trabalhe muito bem o terreno. O que deve prevalecer é a espontaneidade e liberdade de criação e participação.

### Bibliografia

CADIMA RIBEIRO, J. (2009), "Cidades Criativas: do conceito à acção política", *Planeamento Territorial*, (disponível em: <http://www1.eeg.uminho.pt/economia/jcadima/> - acedido em 15 de Julho de 2009).

CADIMA RIBEIRO, J.; REMOALDO, P.C. (2009), "Património Cultural e estratégia de desenvolvimento turístico da cidade de Guimarães", *Advances in Tourism Economics 2009*, Conference Proceedings, Lisbon, 27 p.

COSTA, P. (2007), *A Cultura em Lisboa: Competitividade e desenvolvimento territorial*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

COSTA, P. *et al.* (2007), "A discussion of "Creative Cities": Some insights for policy action", *Norks Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, Vol. 61, pp. 122-133.

DGOTDU (2004), *Caracterização Socio-Económica dos Concelhos – Concelho de Guimarães*, Lisboa, Direcção Geral de Ordenamento Território e Urbanismo.

DRÉANO, L. (2004), "Lille ou la culture comme moteur de transformation d'une territoire", extraído de AUBRY, M., org. (2004) – *Culture toujours...et plus que jamais!*, L'Aube, Luxemburgo.

ESCALEIRA, J. (2008), *Apontamentos da disciplina de Economia, Cultura, Ambiente e Desenvolvimento – Mestrado em Planeamento e Organização do Espaço Territorial*, Universidade Católica Portuguesa, Núcleo de Braga, ano lectivo de 2007/2008.

FLORIDA, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*. New York, The Perseus Books Group.

FLORIDA, R. e TINAGLI, I. (2004), *Europe in a Creative Age*, Carnegie Mellon Software Industry Center ([http://www.gmit.ie/research/report\\_europe\\_in\\_the\\_creative\\_age.pdf](http://www.gmit.ie/research/report_europe_in_the_creative_age.pdf) - acedido em 29/03/2009).

FUNDAÇÃO SERRALVES (2008), *Estudo Macroeconómico para o desenvolvimento de um cluster das Indústrias Criativas na Região do Norte*, Porto, Fundação de Serralves (disponível no site: <http://www.serralves.pt/gca/?id=3800> – acedido em 28-11-2008).

FUNDAÇÃO CIDADE DE GUIMARÃES (2009), *Plano Estratégico 2010-2012*, Guimarães, Fundação Cidade de Guimarães (disponível no site: <http://www.guimaraes2012.pt/PlanoEstrategico/index.html> - acedido em 02-06-2010).

FUNDAÇÃO CIDADE DE GUIMARÃES (2011), *Programa Cultural de Guimarães 2012 CEC*, Fundação Cidade de Guimarães (disponível no site: <http://www.guimaraes2012.pt/index.php?cat=12&sup=7> – acedido em 20-05-2011).

HAARICH, S. e LENFERS, E. (2000), "Publicly Supported Cultural Infrastructure and the Culture Industries in Bilbao", extraído de AAVV – *Culture industries in Europe*, MWMTV, Dusseldórfia.

HALL, P. (2000), "Creative Cities and Economic Development", *Urban Studies* (<http://usj.sagepub.com/cgi/reprint/37/4/639> - acedido em 11/11/2008).

HENRIQUES, E. B. (2003), "Culture et emploi dans l'Aire Métropolitaine de Lisbonne. La Composante du secteur économique de la culture", *Geographie Économique Société*, 5, pp. 223-242.

I.N.E. (2002), *Censos 1991*, Instituto Nacional de Estatística (disponível no site: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)).

I.N.E. (2002), *Censos 2001*, Instituto Nacional de Estatística (disponível no site: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)).

I.N.E. (2008), *Estimativas da População Residente de 2007*, Lisboa.

I.N.E. (2008), *Anuário Estatístico da Região Norte de 2007*, Instituto Nacional de Estatística (disponível no site: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)).

KUNZMANN, K.R. (2006), "The Creative Metropolis", Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano, La città di città: Un progetto strategico per la regione urbana Milanese, Instituto dei Ciechi di Milano, 20 February 2006 (<http://www.planum.net/topics/kunzmann-epp.html> - acedido em 27/01/2009).

LAGO, T. (2009), "A experiência da Porto 2001: visão crítica", *Fórum inner city*, 17 e 18 de Abril de 2009, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Porto.

LANDRY, C. *et al.* (1996), *The Creative City in Britain and Germany*, United Kingdom and Germany, Anglo-German Foundation.

LANDRY, C. (2000), *The creative city - a toolkit for urban innovators*, London, Earthscan Publications.

MOTA, M., REMOALDO, P.C. e CADIMA RIBEIRO, J. (2011), "Planning considerations about cultural tourism at Ponte de Lima: challenges and opportunities", *IV International Conference Advances in Tourism Economics 2011*, a 14 e 15 de Abril de 2011, Universidade Lusíada de Lisboa, 23 p.

OOSTERBEEK, L. (2007), Ordenamento Cultural de um Território, (pp. 28-38), Capítulo 1 da Parte 2 (A Gestão Cultural do Território) de "Gestão Cultural do Território", Portugal, J. e Marques, S. (Orgs.), SETEPÉS, 1ª edição, Coleção Públicos nº 4, Porto.

SALGUEIRO, T. B. (1997), "Cidade Pós-Moderna. Espaço fragmentado", *Inforgeo*, nº 12 e 13, pp. 225-236.

SANTOS, M. L. (1998), "Políticas culturais urbanas", OAC, Lisboa.

SOUZA, C. A. M. (2009), *Turismo e Desenvolvimento: percepções e atitudes dos residentes da Serra da Estrela*, Universidade de Aveiro – Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Tese de Mestrado em Gestão e Planeamento em Turismo, Aveiro.

UNIDADE DE COORDENAÇÃO DO PLANO TECNOLÓGICO (2005), *Indústrias Criativas*. Documento de trabalho nº 8, Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico, Ministério da Economia e Inovação, Lisboa.

VAREIRO, L. *et al.*, (2006), "Importância da celebração de eventos culturais para o turismo do Minho-Lima: um estudo de caso", *Estudos Regionais – Revista de Estudos Regionais*, nº 11, 1º Quadrimestre de 2006, pp. 61-76.

VAREIRO, L.; REMOALDO, P. C.; CADIMA RIBEIRO, J.; MARQUES, V. (2010), "Residents' Perception of the Cultural Tourism benefits: the case of Guimarães", *16º Congresso da APDR – Actas do Congresso* (CD-ROM), Funchal, Madeira, 28 pp.

## Sítios

[www.ippar.pt](http://www.ippar.pt) – acedido em 3 de Maio de 2011.

<http://www.maushabitos.com/> - acedido em 11 de Maio de 2011.

Jornal de Notícias –

[http://www.jn.pt/PaginalInicial/Cultura/Interior.aspx?content\\_id=1772017&page=-1](http://www.jn.pt/PaginalInicial/Cultura/Interior.aspx?content_id=1772017&page=-1) – acedido a 25 de Maio de 2011.

<http://www.guimaraes2012.pt/index.php?cat=131> – consultado a 24 de Maio de 2011.

<http://hangover80.wordpress.com/2011/04/07/conheca-os-maus-habitos-que-ja-levam-uma-decada/> - acedido a 3 de Junho de 2011.

## **Urbanização e Turismo: Produção do Espaço pela Segunda Residência no Litoral Brasileiro.**

**André Luiz Sabino**

Universidade de São Paulo / Universidade Federal de Uberlândia  
alsabino@gmail.com

### **Resumo**

Neste texto analisaremos criticamente o lugar da segunda residência na produção do espaço litorâneo brasileiro, mais especificamente no litoral dos estados do Espírito Santo, do Rio de Janeiro e de São Paulo, que fazem parte da Região Sudeste do país.

Em nossa região de estudo encontramos expressiva concentração de segundas residências ou domicílios de uso ocasional e o desafio é o de analisar o nexo entre a produção do espaço geográfico, entendido como um sistema indissociável de objetos e de ações, e as segundas residências.

Pretendemos associar a análise sobre o espaço com outros processos, como a urbanização linear e a constituição da cidade difusa, a produção de "territórios turísticos" e os papéis da globalização, da mundialização da economia e do avanço na circulação, reordenando territórios e tornando mais densa a Divisão Social e Territorial do Trabalho.

Palavras-chaves: geografia, espaço, turismo, segunda residência e capital imobiliário.

### **Abstract**

In this paper we analyze critically the place of second home in the production of the coastal area of Brazil, more specifically in the coastal states of Espírito Santo, Rio de Janeiro and Sao Paulo, part of the Southeast.

In our study we region found significant regional concentration of second homes or homes for occasional use and the challenge is to analyze the link between the production of geographical space, understood as an inseparable system of objects and actions, and second homes.

We intend to involve the analysis of the space with other processes such as linear urbanization and the formation of the diffused city, the production of "tourist areas" and the roles of globalization, economic globalization and advances in circulation, reordering territories and turning Social and Territorial Division of Labour more dense.

Keywords: geography, space, tourism, second homes and real estate capital.

## **0. Apresentação**

O papel do turismo como vetor de produção do espaço na atualidade é inquestionável. Dados publicados pela Organização Mundial do Turismo<sup>66</sup> revelam que 880 milhões de turistas chegaram a aeroportos internacionais em 2009, uma taxa média de crescimento mundial dos fluxos turísticos na casa dos 3%, entre os anos de 2000 e 2009.

Como geógrafos, refletir sobre as implicações espaciais advindas de tal constatação é particular, apesar das dificuldades envolvidas na apreensão dessa dinâmica, em uma perspectiva analítico-crítica. Este universo suscita variadas possibilidades de análise, pois "há tantas formas de turismo como possibilidades de análise esta atividade" (Luchiari, 1998, p. 15) Em nosso caso, optamos por trabalhar com o turismo relacionado ao uso de uma segunda residência, denominada pelo IBGE como "domicílio particular não ocupado de uso ocasional".

## **1. Introdução**

No Brasil, entre o final dos séculos XIX e início do século XX, a praia começou a ser encarada como um lugar para se morar e se estar nos períodos de descanso. A implementação de novos sistemas de objetos (rodovias, avenidas à beira-mar, túneis, condomínios horizontais e verticais, etc) possibilitou a realização de novas ações dirigidas ao uso dos espaços litorâneos. Seguindo o modelo europeu, ocorrido entre os séculos XVIII e XIX, perante "o irresistível despertar do desejo coletivo das praias" (Corbin, 1989, p. 65), o município do Rio de Janeiro inaugurou uma avenida pára-litorânea, instalou linhas de bonde e construiu um túnel, fatos embrionários que incrementaram o processo de urbanização litorânea e o uso da praia como lugar de lazer e turismo.

<sup>66</sup> Fonte: World Tourism Organization (UNWTO). Tourism Highlights, Edition 2010. Disponível em <http://www.unwto.org/facts/menu.html>. Acesso em 07 fev 2011.

O que ocorreu no Rio de Janeiro marcou, na concepção de Dantas (2009, p. 38), a mudança da imagem com relação à cidade localizada no litoral, passando-se da cidade litorânea-interiorana, voltada para atender o sertão, entendido como o que não está no *front* da praia, para a cidade litorânea-marítima, quando os banhos de mar terapêuticos e a vilegiatura baseada no uso de segundas residências se intensifica. Ao estudar Fortaleza, o referido autor destaca que entre os anos de 1920 e 1930, “a elite descobre as novas práticas marítimas” (Ibid. p. 39), mudando as paisagens litorâneas locais e um processo crescente de expansão espacial via urbanização de uma fatia do território brasileiro onde os turistas, o consumo do espaço pela fruição e a possibilidade de acúmulo de capital se encontraram com as águas do Oceano Atlântico.

Resgatar esse processo, investigando como o mundial dialoga com o local, em uma relação dialética, é a porta de entrada para nossa investigação: como a segunda residência, como fenômeno espacial e como elemento representativo de práticas turísticas, participa do processo de produção dos espaços litorâneos no Sudeste do Brasil e da produção do que se pode chamar de uma “urbanização linear”?

Nossa hipótese é que o capital industrial-imobiliário, entendido na sua relação com o capital financeiro, na busca por novas possibilidades de lucro, incrementa a urbanização brasileira e turística litorânea, com uma crescente e ampliada oferta de segundas residências ao longo do litoral Sudeste do país, configurando uma urbanização linear em escala regional, que abriga diferentes tipologias, definidas em função dos interesses hegemônicos do capital financeiro / industrial (imobiliário) que, em parceria com o Estado, produz espaço.

Uma questão premente é a definição do que entendemos por segunda residência, turismo e espaço, assim como quais relações estabelecem entre si, com os lugares e com o mundo.

Primeiramente deixamos claro que o espaço é a categoria central da análise, aqui entendido como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (Santos, 2004, p. 63).

Este conceito de espaço nos remete ao plano dos objetos, vistos como materialidade nos lugares, atual ou herdada, possibilitando a existência da sociedade humana sobre a superfície do planeta. Ele também nos direciona ao plano da imaterialidade, com as ações e as intenções dos diferentes sujeitos sociais, como o Estado, o mercado/capital, os turistas e a sociedade, sempre atuando conjuntamente. O primeiro participa pela presença ou pela ausência<sup>67</sup>, na elaboração de políticas públicas, na normatização, na construção de infra-estruturas e no ordenamento dos territórios, facilitando ou apoiando a ação do segundo que, por sua vez, permite que novos vetores atravessem o território, influenciando a vida das sociedades e dos lugares e por eles sendo influenciados. Faz-se necessário reforçar que os objetos e as ações devem ser analisados em sua indissociabilidade, suas dimensões materiais e imateriais, as relações que estabelecem e permitem, tornando mais densa e ampliando a Divisão Social e a Divisão Territorial do Trabalho.

O mundo, na perspectiva da indissociabilidade entre objetos e ações, é considerado como uma totalidade em movimento, onde no presente buscamos o que chama a atenção, podendo ser analisado criticamente. Podemos voltar ao passado e reconstruir o uso presente das formas, sem negligenciar a intencionalidade dos objetos que é presente, mas aponta para o futuro. O encontro dos objetos com o cotidiano não é mera acomodação, mas um processo onde sua instalação modifica a lógica do lugar:

*...partir da totalidade concreta como ela se apresenta neste período de globalização – uma totalidade empírica – para examinar as relações efetivas entre a Totalidade-Mundo e os lugares. Isso equivale a revisitar o movimento do universal para o particular e vice-versa, reexaminando, sob esse ângulo, o papel dos eventos e da divisão do trabalho como uma mediação indispensável (Santos, 2004, p. 115).*

A cada objetivação de possibilidades na forma de eventos acontecendo, produzindo espaço, uma nova situação geográfica se instala. Essa situação, segundo Silveira (1999a, p. 22),

<sup>67</sup> A este respeito, consultar a dissertação de mestrado de Carolina Todesco, intitulada *Estado e terceiro setor na organização do espaço para o turismo no Vale do Ribeira*.

“decorreria de um conjunto de forças, isto é, de um conjunto de eventos geografizados, porque tornados materialidade e norma”. A compreensão desta situação possibilita o entendimento do mundo em seu atual momento histórico, a seleção e a hierarquização dos eventos e a divisão da história da produção do lugar em períodos, escolhendo as variáveis que comandam a particularidade de cada realidade vivida no constante processo de totalização.

Ir “em direção a”, de acordo com Sartre (1987), põe em relevo que o ser humano se realiza a partir da definição de um projeto, superando seus objetivos, suas intenções e atuando constantemente no espaço, nele construindo coisas novas e retirando o que precisa para si, para sua reprodução ou para o acúmulo de capitais. O que existe, portanto, “...é o que chamamos de existência e, por isso, não queremos dizer uma substância estável que repousa em si mesma, mas um desequilíbrio perpétuo, uma total arrancada a partir de si”. (Sartre, *Ibid*, p. 177)

Neste mundo de possibilidades e existências, com algumas delas se tornando materialidade, nos deparamos com o turismo que consideramos:

uma prática social e uma atividade produtiva que pressupõe o consumo do espaço, que usa o sistema de objetos existentes, bem como, não raras vezes, cria um novo, ancorado em um sistema de ações, existente ou a ser criado, no imbricado jogo de relações entre mercado, Estado e sociedade (Sabino, 2007, p. 10)

Carlos (1999, p. 72) considera o turismo uma atividade produtiva, que ao se realizar reproduz “lugares controlados, normatizados, homogêneos, dispostos de forma hierarquizada”. Já Hiernaux-Nicolas, pondera que o turismo é uma prática social coletiva, integrando mecanismos distintos de relação com o espaço, à identidade e o outro, definindo-o como “uma prática geradora de atividade econômica da mesma forma que a religião, o desporto ou a guerra” (2001, p. 40). Cruz, por sua vez, considera que o turismo é “antes de mais nada, uma prática social, que envolve o deslocamento de pessoas pelo território e que tem no espaço geográfico seu principal objeto de consumo” (2003, p. 5).

Um ponto comum entre os autores acima citados diz respeito à relação entre turismo e espaço, figurando como atividade espacial produtiva, atividade econômica e prática social.

Com o intuito de preencher a definição com a história do presente, assumimos aqui que o turismo é *uma prática social e uma atividade econômica que mobiliza atividades produtivas, pressupondo consumo objetivo e subjetivo do espaço, deslocamento e tempo livre, utilizando os sistemas de objetos existentes, bem como, não raras vezes, criando novos, ancorado em sistemas de ações e submetido ao imbricado jogo de relações entre mercado, Estado e sociedade.*

Optamos, portanto, em analisar criticamente as segundas residências e o seu papel no processo de produção do espaço, estudando este fenômeno a partir da “urbanização linear” e da formação de “territórios turísticos”, identificando suas relações com a produção do espaço e com a reprodução do capital, com destaque para o capital industrial imobiliário, um braço contemporâneo da financeirização.

Partimos do pressuposto que definir o que é uma segunda residência não é tarefa fácil. Há várias formas de denominá-las, como as chamando de casas de veraneio, casas de campo, casas de praia, domicílios ocasionais (IBGE), etc. A cada investigação que realizamos, é necessário contextualizar o fenômeno em função do espaço que estudamos. “Le tourisme est l'un des sujets les plus délicats à aborder, du fait même de sa nature: 'De quoi parle-t-on?'”<sup>68</sup>

Os estudos sobre segunda residência no Brasil utilizam, geralmente, a definição oficial adotada pelo IBGE e pouco avançam na elaboração de um conceito operacional e adequado aos estudos.

O IBGE, para fins de coleta de dados no Brasil, classifica, atualmente, a segunda residência como *domicílio particular não ocupado de uso ocasional*. A partir da situação dos moradores na data da coleta, o órgão oficial brasileiro agrupou os municípios em particulares ocupados (particulares ou coletivos / com ou sem morador) e não-ocupados (fechados, vagos e de uso

<sup>68</sup> O turismo é um dos assuntos mais delicados de abordar, pelo fato mesmo de sua natureza: 'de que falamos?' se interroga G. Cazes. (Fondements pour une géographie Du tourisme et des loisirs. Coll. Amphigéographie, Breal, Paris, p. 189). Citado por Lazzarotti, 1994, p. 629.

ocasional)<sup>69</sup>. O domicílio particular não ocupado de uso ocasional, a segunda residência, foi definido (IBGE, sd, p. 30) como:

*o domicílio particular permanente que na data de referência servia ocasionalmente de moradia. Ou seja, são aqueles usados para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes.*

De nossa parte, reconhecemos a necessidade em se trabalhar com a definição oficial do IBGE, dado o fato de que as únicas estatísticas sobre residências secundárias existentes no país são produzidas por este organismo. Todavia, isso não significa que abramos mão de propor um novo conceito.

Seabra (1979) e Tulik (2001) realizaram este esforço. A primeira definiu segunda residência como “a habitação cujo uso é eventual, a qual, portanto não se constitui em suporte da vida cotidiana” e a segunda as considerou como “alojamentos turísticos particulares, utilizados temporariamente nos momentos de lazer, por pessoas que tem o seu domicílio permanente em outro lugar”. A complexificação deste fenômeno ao longo do tempo, sobretudo nas duas últimas décadas, tem dificultado a sua definição.

As segundas residências, de acordo com Hall e Müller (2004, p. 03, tradução nossa), são parte integrante do “turismo e da mobilidade contemporânea”. Os autores ponderam que elas são o “destino de uma parte substancial dos viajantes nacionais e internacionais, enquanto o número de camas disponíveis em uma segunda residência supera ou excede o disponível no setor formal de acomodação”, como em hotéis e pousadas. No caso brasileiro, a década de 1970, foi um marco pois, como destaca Oliveira (1999, p. 190), foi o momento em que o governo ditatorial militar brasileiro “se deu conta de que o ócio dos cidadãos brasileiros, especialmente da classe média emergente, poderia ser uma nova fonte para investimentos privados”.

O aproveitamento da latência da classe média exigiu, por sua vez, que a concepção das segundas residências se associasse “à capitalização mercantil dos atributos naturais das paisagens – o mar, o campo, as montanhas etc. – e à adoção de infra-estrutura de equipamentos e serviços urbanos que facilitem um maior aproveitamento do tempo livre” (Assis, 2003, p. 114).

Sena e Queiroz (2006, p. 95), ao analisar as transformações sócio-espaciais da segunda residência em Ponta da Tulha, no estado da Bahia, entre os municípios de Ilhéus e Itacaré, a consideraram como uma modalidade de alojamento turístico crescente na região. Segundo as autoras, a residência secundária

*pressupõe a disponibilidade de uma renda excedente pois implica em custos com a compra do terreno, construção do imóvel (quando não se compra o imóvel construído), imposto, manutenção e meio de transporte para o deslocamento pendular (geralmente automóvel particular) (Ibid, p. 97).*

Dados sobre a situação dos domicílios particulares de uso ocasional em território brasileiro dão a dimensão do fenômeno. Dos 67.557.424 domicílios brasileiros, 3.932.990, ou seja, 5,82% eram de uso ocasional no ano de 2010. Nos anos de 2000 e 1991 este indicador era de 4,94% e 4,06%, respectivamente. Este percentual, comparado ao que ocorre na Espanha, com 32,2% de segundas residências em seu território, Portugal (26,9%), Grécia (22,7%) ou Itália (17,7%), países que fazem parte da União Européia (10,5%)<sup>70</sup>, pode ser considerado baixo. Porém, quando focamos os dados absolutos em escala nacional e a análise nos municípios do litoral sudeste brasileiro, encontramos indicadores bastante elevados, como é o caso dos municípios litorâneos paulistas de Ilha Comprida (64,10%), Bertioiga (62,33), Mongaguá (60,72%) e do município carioca de Mangaratiba (54,88%)<sup>71</sup>.

Consideramos, a partir do exposto, a segunda residência como um fenômeno espacial concentrado no litoral e um tipo de alojamento turístico. Ela é, em geral, um domicílio utilizado

<sup>69</sup> Conforme Metodologia de Estimção do Número de Moradores em Domicílios Fechados – Novembro de 2010. Disponível em [http://www.censo2010.ibge.gov.br/download/nota\\_tecnica.pdf](http://www.censo2010.ibge.gov.br/download/nota_tecnica.pdf). Acesso em -7/02/2011.

<sup>70</sup> Hiernaux-Nicolas (2005), citando GILI y FERNÁNDEZ, M. Las viviendas de segundas residència. ¿Ocio e negocio?. en Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. En Internet, 2003, V. VII, n.º 146 (052), que utilizou os dados do Euroconstruct. *The prospective construction in Europe, 2001*.

<sup>71</sup> Fonte: IBGE. Sinopses preliminares dos censos demográficos de 1992 e 2000 e primeiros resultados do censo demográfico de 2010.

para os finais de semana, feriados prolongados e férias, sendo o contraponto do domicílio ligado à vida cotidiana. Diferentemente do que ocorre com a hotelaria, a segunda residência suscita um vínculo territorial relativamente mais denso entre turista e lugar visitado, mesmo que seu uso seja sazonal, posto que estabeleça com o lugar uma atividade econômica, como a compra, a venda e o aluguel do imóvel, que, por sua vez, mobiliza um leque considerável de atividades produtivas, pressupondo consumo objetivo e subjetivo do espaço, deslocamento e tempo livre, utilizando os sistemas de objetos existentes e ancorada em complexos sistemas de ações, submetida ao imbricado jogo de relações entre mercado, Estado e sociedade.

Quando o município do Rio de Janeiro inaugurou o túnel dando acesso direto a Copacabana a partir de Botafogo, em 1892, implantou bondes ligando os dois bairros em 1894 e inaugurou, em 1904, a Avenida Atlântica (Gomes, 2002, p. 219; Dantas, 2009), mudou o cenário litorâneo brasileiro em proporções inimagináveis. Os cariocas, e os brasileiros passaram a olhar para o mar como possibilidade de morar e possuir uma residência secundária, mudando o discurso e construindo outra imagem a respeito das paisagens litorâneas. O banho, tomado pela atriz Sarah Bernhardt, em 1886, na Praia de Copacabana (Gomes, 2002, p. 219), que a época causou desconforto na sociedade brasileira, seria visto de outra maneira.

Segundo Becker (1995, p. 10), o aparecimento da segunda residência no Brasil ocorreu na década de 1950, no litoral e em pontos isolados como em Campos do Jordão, Visconde de Mauá ou Poços de Caldas, por exemplo.

Já na década de 1970 ocorreu o principal evento que mudou a história do mundo e da “urbanização turística” brasileira, com a “inaudita autonomia do capital financeiro dos circuitos da produção material; uma hipertrofia das finanças, que é a outra base subjacente da experiência e da representação pós-moderna” (Harvey, 2005, p. 30).

Uma forma encontrada pelo capital financeiro visando sua realização foi o investimento no setor imobiliário. Assim, capitalistas saem em busca de lugares nos quais promovem, entre outras, a expansão espacial das segundas residências, contando com a subsidiariedade do Estado, encarregado da produção de um discurso ideológico capaz de promover a aceitação do turismo “em nome de todos”.

Ao mesmo tempo, o Estado criava uma nova imagem sobre a cidade, para a qual o turismo seria indispensável, relegando alternativas, não excludentes do turismo, e desempenhando “certas tarefas básicas mínimas no apoio do modo de produção capitalista”<sup>72</sup> (Ibid, p. 79).

Esta postura governamental possibilita aos negócios imobiliários alcançar novos patamares, pois a:

*adopción de los criterios de subsidiariedad estatal y el consecuente repliegue de la intervención pública en la gestión urbana ha sido otro factor que contribuyó a otorgar mayor protagonismo a los negocios inmobiliarios en los procesos de transformación urbana (Mattos, 2008, p. 29).*

Ao analisar o movimento de passagem do capital produtivo para o capital financeiro na metrópole paulistana, considerando o turismo e o lazer como setores privilegiados da economia na nova dinâmica, Carlos (2004, p. 52) considera que “o capital financeiro para se realizar, atualmente, o faz por meio do espaço – isto é, produzindo o espaço enquanto exigência de acumulação continuada sob novas modalidades, articuladas ao plano mundial”. O espaço-mercadoria, tomado “produto imobiliário”, segundo a autora, é uma mercadoria voltada, essencialmente, ao consumo produtivo e essa “dinâmica de consumo de espaço – simplesmente consumido (atividade econômica) e produtivamente consumido (atividade produtiva) – determina que a produção, comercialização e consumo do espaço urbano se convertam em aspectos fundamentais da própria reprodução do capital” (Sobarzo, 2006, p. 99). Mediante esta ruptura na forma de se produzir o espaço, assumidamente transformado em mercadoria no modo de produção capitalista

*tanto a produção da cidade (crescimento territorial horizontal e vertical) quanto o seu consumo (localização dos diferentes usos de solo) estão subordinados às leis de mercado e determinados pela instituição da*

<sup>72</sup> Funções mínimas do Estado, segundo Harvey (2005, p. 85): a igualdade e a liberdade de troca devem ser preservadas, o direito da propriedade tem de ser protegido; os contratos precisam ser cumpridos, a mobilidade deve ser preservada, os aspectos “anárquicos” e destrutivos da competição capitalista tem de ser regulados, e os conflitos de interesse entre frações do capital precisam ser arbitrados para o “bem comum” do capital como um todo.

*propriedade privada da terra, que lhe dá o caráter de mercadoria, e permite a realização da renda da terra (Sposito, 1991, p. 6).*

No momento atual, uma nova divisão social do trabalho se impõe e, por sua vez, torna mais densa a Divisão Territorial do Trabalho, com “a incorporação dos chamados mercados ‘emergentes’ diretamente às redes de finanças, a partir do começo da década de 1990” (Chesnais, 1996, p. 265). Nesta etapa recente de mundialização financeira, o capital busca, de forma incessante, áreas onde possa realizar-se, alargando contextos e promovendo uma urbanização difusa, permitindo ao turismo ampliar sua atuação no litoral brasileiro ao promover uma urbanização linear descontínua que coloca a cidade em novo patamar:

*A cidade vendida aos pedaços – criada, destruída e recriada, vendida novamente, valorizada ou desvalorizada, renovada, enobrecida, abandonada, apresentada na embalagem de um novo produto imobiliário a ser comprado ou consumido – torna-se parte integrante da reprodução capitalista, não só porque nela são produzidos e trocados bens materiais e imateriais, ou porque nela, num sentido amplo, a sociedade como um todo é reproduzida, mas também, num sentido que poderíamos considerar restrito, porque a cidade ela mesma passa a ser um produto consumido, comprado e vendido, assumindo uma função fundamental na circulação e acumulação de capital (Sobarzo, ibid., p. 99).*

Este é o cenário que encontramos no litoral sudeste brasileiro, imerso em uma Divisão Social e Territorial do Trabalho mais densa, convivendo com uma nova urbanização, mais difusa e com fronteiras permeáveis. Novos eixos levam às cidades litorâneas, já ocupadas, distintos contingentes populacionais e elas se reconstróem a cada momento, como se fossem híbridas, onde o novo convive com o que existia em um contexto em que a própria cidade se tornou mercadoria, sendo vendida cotidianamente.

## **2. A Segunda Residência e a Produção do Espaço Litorâneo do Sudeste**

A segunda residência tem sido tema relevante nas análises geográficas, e sua importância encontra-se além de sua quantificação, tendo-se como ponto de partida e de chegada a sua dimensão espacial. “A incorporação do espaço do lazer ao processo econômico implica a configuração de uma atividade produtiva que o transforme em mercadoria” (Sánchez, 1991, p. 219), inserindo o turismo como um novo setor da economia, que alia tempo livre, dinheiro e sistemas de objetos e de ações.

O turismo, quando utiliza uma segunda residência, estabelece vínculos territoriais mais permanentes com o espaço, em função do retorno freqüente ao mesmo lugar. “Um turismo permanente no uso do mesmo espaço, o qual deu lugar a alguma forma de vínculo territorial psicossociológico, gerando o que se tem denominado como residência secundária” (Eugeny-Sanchez, *Ibid.*, p. 217/218).

Os estudos, os levantamentos de dados e as análises sobre a segunda residência alcançaram importância significativa no mundo. No México, por exemplo, 8,46% das famílias viajaram para uma segunda residência em 2001. No mesmo ano, esse número era expressivo na União Européia, com 10,5% dos domicílios sendo de segunda residência, com particularidades, como o caso da Espanha, com 32,2% de segundas residências, Portugal, com 26,9%, Grécia, com 22,7% e Itália, com 17,7% (Hiernaux-Nicolas, 2005).

No Brasil, foram 4,94 e 5,82% de segundas residências nos anos de 2000 e 2010, um indicador em crescimento nas escalas nacional e regional, com as maiores concentrações de segundas residências nas regiões Sul (6,63%) e Sudeste (6,19%), seguidas pelas Regiões Nordeste (5,40%), Norte (4,60%) e Centro-Oeste (4,58%), cujos indicadores encontram-se abaixo da média nacional.

Na atualidade, a observação das paisagens litorâneas ao longo da costa brasileira permite, em certa medida, supor o papel que a segunda residência ocupa no imaginário e na economia do país. No que tange ao imaginário, o sonho em passar uma temporada na praia, contrapondo o tempo do trabalho, constitui aspiração de muita gente. A concentração de hotéis, e toda sorte de atividades complementares como passeios, traslados, feiras de arte e artesanato,

restaurantes etc, simbolizam a ampla mobilização econômica, típica da atividade turística contemporânea.

Podemos dividir a evolução do processo de produção do espaço geográfico litorâneo do Sudeste brasileiro em três momentos, quando ocorre a substituição de um meio natural, por outro cada vez mais artificializado, incorporando crescente e constantemente técnicas ao território: o meio natural, o meio técnico e o meio técnico-científico-informacional (Santos, 2004<sup>73</sup>).

O momento em que predomina o meio natural foi marcado por uma industrialização inicial e pela agricultura tradicional, destacando-se o plantio e o beneficiamento de cana, de café e de mandioca. As heranças ou rugosidades, para usar uma expressão miltoniana, relacionadas a este período, podem ser vistas, na atualidade, em resquícios de edifícios de engenhos e beneficiamento da cana-de-açúcar. O turismo, inclusive o que utilizava uma segunda residência em lugares de difícil acesso, já acontecia e pessoas buscavam lugares para consumir espaço diferenciado em relação à sua vida cotidiana e confraternizar com a família e os amigos à beira mar, como fez o poeta do mar Vicente de Carvalho, no ano de 1917, quando “edifica uma residência de madeira como a que vislumbrou em visita ao sul do Brasil” (Sabino, 2009). Nesta casa de praia, os encontros literários e políticos aconteciam tendo como cenário uma praia pouco habitada e de difícil acesso. Em 1937, com a morte do poeta:

*[...] o empresário e senador José Ermírio de Moraes transformou o sonho do poeta revolucionário em refúgio de férias para sua família. Uma das primeiras segundas residências brasileiras se fixa no litoral. Esta casa resistiu até o ano de 1948, quando outra casa de alvenaria, até hoje existente, é inaugurada (Ibid., 2009).*

As ligações entre os lugares, com a proliferação de objetos, como rodovias, avenidas à beira mar, túneis e linhas de bonde, marcaram o início em que o meio técnico ganhou força. Tal materialidade ancorada em um sistema de ações proporcionou novas possibilidades e o turismo e o uso de segundas residências se ampliou, como ocorreu nos municípios onde a maior circulação aumentou a construção de residências e prédios na orla das cidades para atender as famílias que passam momentos à beira mar. Este modelo se expandiu e ampliou uma forma específica de se produzir o espaço à beira mar.

Já no período atual, o do meio técnico-científico-informacional, que se inicia no período pós-guerra e se afirma nos anos de 1970 (Santos, 2004, p. 238), presenciamos objetos portadores de clara intencionalidade, que funcionam em aliança com o desenvolvimento da ciência e os papéis cruciais da informação e da comunicação. Os atores hegemônicos procuram os lugares aptos ou abertos a se tecnificar, para se tornar atrativos do ponto de vista econômico, estrutural e político para o capital, contando com o Estado que normatiza o uso do território, elabora políticas públicas e cria um discurso que justifique, em nome do progresso local, os projetos de expansão das atividades turísticas por um grupo de empresários, muitas vezes estrangeiros ao lugar.

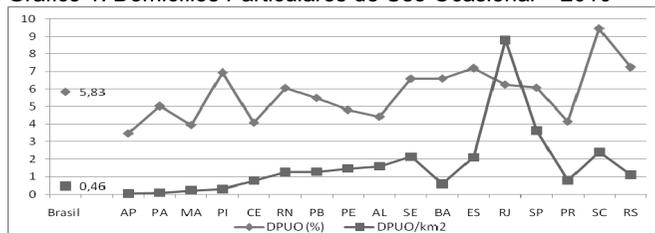
Neste período, com a “queda da rentabilidade do capital investido na indústria”, os portadores do capital saem “em busca de formas de valorização puramente financeiras” (Chesnais, 1996, p. 252) e o turismo se concretiza como vetor, aliando circulação ampliada, concentração de pessoas e de riqueza. O capital financeiro se realiza incorporando, construindo e vendendo domicílios voltados para o lazer de férias e final de semana, impingindo uma nova relação no processo de produção do espaço litorâneo, tornando mais densa a Divisão Territorial e Social do Trabalho nos municípios costeiros, que rebate na escala regional, com a necessidade de mão-de-obra para a construção e posterior manutenção dos condomínios horizontais e verticais.

Com relação à intensificação da Divisão Social e Territorial do Trabalho, destaca-se o fato de que 78,37% dos brasileiros viviam em estados banhados pelo mar, em 2010, com densidades

<sup>73</sup> Santos (2004, p. 233-259) dedicou um capítulo do livro *A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*, para discutir a história das chamadas relações entre sociedade e natureza. Segundo ele, “a história das chamadas relações entre sociedade e natureza é, em todos os lugares habitados, a da substituição de um meio natural, dado a uma determinada sociedade, por um meio cada vez mais artificializado, isto é, sucessivamente *instrumentalizado* por essa mesma sociedade”. Silva (1975), por sua vez, dividiu a ocupação do Litoral Norte de São Paulo em três fases: o início de uma industrialização microrregional; o início do que ele chamou de ‘turismo de massa’ e ‘campings’ e, por fim, a ampliação da produção do espaço geográfico norte-litorâneo paulista para instâncias que vão além do local, o que, em nossa avaliação, se amplia em escalas cada vez mais amplas, principalmente a partir da década de 1970.

demográficas superiores a média nacional de 22,40 hab/km<sup>2</sup>, às exceções dos Estados do Amapá, Pará, Maranhão e Piauí. Já a concentração estadual litorânea de segundas residências foi de 5,75%, índice um pouco abaixo da média nacional de 5,83%, variando entre 3,45% (Amapá) e 9,44% (Santa Catarina). Ressalte-se a diferenciação entre as concentrações de segundas residências ao longo do litoral, com destaque para o trecho entre os estados de Sergipe e Rio Grande do Sul, com uma mancha de maior densidade no litoral da Região Sudeste.

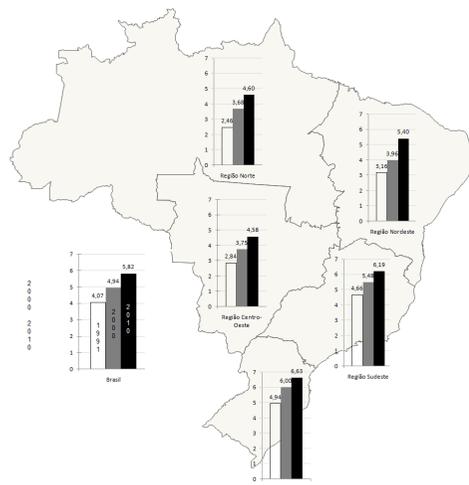
Gráfico 1. Domicílios Particulares de Uso Ocasional – 2010



Fonte: IBGE. Dados preliminares Censo 2010

Das três regiões litorâneas, no período compreendido entre 1991 e 2010, duas apresentaram médias de concentração superiores à nacional: as regiões Sudeste e Sul. Já a Região Nordeste, outra região litorânea, apresentou indicadores abaixo das médias nacionais. As duas regiões interioranas, Norte e Centro-Oeste, apresentaram indicadores abaixo da média nacional, demonstrando que se consolidou a concentração litorânea de segundas residências em território nacional, com destaque para a Região Centro-Sul do país (figura 1).

Figura 1. Brasil – Domicílios Particulares de Uso Ocasional (1991/2010) %



Fonte dos dados: IBGE, censos demográficos.  
Elaboração: André Luiz Sabino, 2010.

### 3. A Escolha da Área de Estudo: Convergência de Fatores, Território e Produção do Espaço pela Segunda Residência.

Os eventos que explicam a intensa ocupação contemporânea dos espaços litorâneos são variados e pressupõe que os turistas tenham disponibilidade de renda e tempo livre.

*La generalización del uso de espacio de ocio litoral se producirá cuando un progresivo número de población activa alcanza una renta superior a la de reproducción simple familiar, y cuando, paralelamente, la disponibilidad de*

*tiempo de ocio se hace más amplia a lo largo del año y a lo largo de la vida. (Sánchez, 1991, p. 17).*

Agregamos a esta reflexão, os avanços ocorridos no campo da circulação territorial, pois, no caso do litoral sudeste brasileiro, a construção de rodovias colocou em contato moradores de regiões distantes da praia, que almejavam desfrutar do tempo de férias conquistado e utilizar o automóvel, como forma de ampliar as viagens de veraneio e finais de semana prolongados. A maior circulação permitiu, por sua vez, a ampliação dos negócios de empresários estabelecidos nos grandes centros, estendendo-os até lugares cada vez mais distantes. Os negócios relacionados ao ócio nas capitais litorâneas dos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro se ampliam em escala local e, em seguida, se estendem aos municípios vizinhos, construindo novos loteamentos voltados para segundas residências em lugares cada vez mais distantes. Já São Paulo, estado com capital interiorana, ocupa sua vizinhança com sítios de finais de semana, na Serra da Cantareira e nas margens da represa de Santo Amaro, nos anos de 1920 (Suwabe, 1988 e Tulik, 2001) para, em seguida, ocupar o litoral de Santos e São Vicente, ponto inicial para extensão da ocupação em direção aos litorais norte e sul do Estado.

*[...] quando a aglomeração principal é costeira, a litoralização se manifesta como um prolongamento da cidade sobre sua própria borda marítima, como ocorreu, por exemplo, em Montevideo e Lima [Vitória e Rio de Janeiro] [...] Quando a aglomeração principal está próxima mas não contígua a costa, a litoralização se manifesta em uma urbanização linear, às vezes sem sucessão de continuidade, ao longo de uma costa separada da aglomeração urbana mas relativamente próxima a ela, como tem ocorrido, por exemplo, em Buenos Aires, São Paulo e Santiago (Mattos, 2008, p. 38)*

Este processo de ocupação em ondas, criando manchas de ocupação, contou com a construção, por parte do Estado, da infra-estrutura necessária e de políticas públicas que viabilizassem a intensificação do processo de produção e ocupação do espaço, em face da mundialização financeira mundial e nacional.

*Iniciado na década dos anos de 1970, o processo de globalização financeira se terminou de consolidar e aprofundar com a aplicação das políticas de liberalização e desregulamentação, que fizeram factíveis que os capitais em movimento pudessem ultrapassar cada vez com maior facilidade fronteiras nacionais que se foram tornando cada dia mais permeáveis (Ibid. p. 26).*

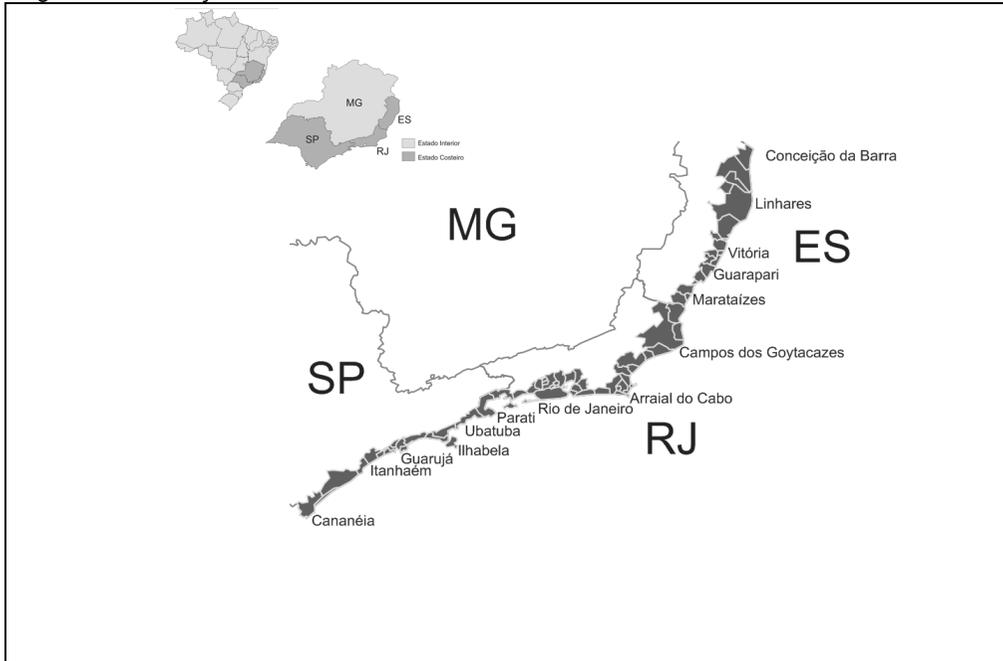
No sentido de analisar criticamente o processo de produção do espaço pelo turismo praticado utilizando uma segunda residência, optamos por analisar a região onde sua concentração é mais expressiva: os municípios litorâneos do sudeste brasileiro. Na medida em que trabalharíamos em escala regional, sentimos a necessidade de estabelecer um critério que nos permitisse definir o recorte espacial com o qual trabalharíamos e chegamos à conclusão de que os dados sobre os municípios litorâneos poderiam ser utilizados.

*No que tange à consideração dos municípios como critério delimitador [...] existe discrepância no próprio estabelecimento do rol dos municípios litorâneos brasileiros. O IBGE, trabalhando com a perspectiva de 'linha de costa' (isto é, sem penetrar nas reentrâncias do litoral), identificava 253 municípios litorâneos no Brasil em 1991. Já o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) delimitava, no ano seguinte, um universo para sua atuação de 532 municípios [317 municípios na segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro]. (Moraes, 2007, p. 39)*

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, PNGC, foi instituído pela lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA e foi criado com o objetivo de orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural. O plano considera como zona costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre.

Dos 317 municípios pertencentes à costa brasileira pelo gerenciamento costeiro em sua segunda versão, 69<sup>74</sup> fazem parte de nossa área de estudo (figura 2).

Figura 2. Localização da área de estudo



Elaboração: André Luiz Sabino, 2011.

A distribuição dos domicílios de segunda residência na área de estudo é irregular, com indicadores que variam entre 0,56%, em Cubatão, um município industrial costeiro paulista, onde a presença de segunda residência não representa um dado significativo, até uma concentração de 64,10% de domicílios de uso ocasional em Ilha Comprida, litoral sul paulista (tabela 1).

As conseqüências da presença significativa de segundas residências em uma dada região são inúmeras e não podem ser entendidas de forma isolada, julgando ser o turismo uma atividade boa ou ruim. O turismo deve ser entendido em sua complexidade e como parte integrante de um complexo jogo de relações, pois “é o mundo que explica o turismo, e não o contrário” (Cruz, 2007, p. 11).

É no litoral do Estado de São Paulo que se encontra o mais elevado índice de concentração de segundas residências, com significativa expressividade na Região Metropolitana da Baixada Santista e no Litoral Norte. Tal concentração pode ser explicada por sua proximidade com a Região Metropolitana de São Paulo, principal pólo emissor nacional, e com o Vale do Paraíba, outra área de expressiva emissão nacional de fluxo turístico. Esse contingente populacional, situado onde ocorre elevada produção de riquezas e geração de empregos, além de contar com o mais moderno sistema de transporte rodoviário do país, aproxima os moradores do litoral e faz com que o turismo baseado no uso de uma segunda residência se torne um fenômeno espacialmente significativo. É nesta área que percebemos o mais intenso processo de urbanização linear da costa. No Litoral Sul paulista, à exceção do município de Ilha

<sup>74</sup> Estado do Espírito Santo: municípios de Anchieta, Aracruz, Cariacica, Conceição da Barra, Fundão, Guarapari, Itapemirim, Jaguaré, Linhares, Marataizes, Piúma, Presidente Kennedy, São Mateus, Serra, Sooretama, Viana, Vila Velha e Vitória.  
Rio de Janeiro: Angra dos Reis, Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Belford Roxo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Duque de Caxias, Guapimirim, Iguaba Grande, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Macaé, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Parati, Queimados, Quissamã, Rio das Ostras, Rio de Janeiro, São Francisco de Itabapoana, São Gonçalo, São João da Barra, São João do Meriti, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Seropédica.  
São Paulo: Bertloga, Cananéia, Caraguatatuba, Cubatão, Guarujá, Iguape, Ilha Comprida, Ilhabela, Itanhaém, Mongaguá, Peruibe, Praia Grande, Santos, São Sebastião, São Vicente, Ubatuba.

Comprida, a presença da segunda residência apresenta índices menos elevados de concentração de segundas residências.

No litoral dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, predominam menores concentrações de segunda residência. No sul carioca, destaca-se o município de Mangaratiba, com índice mais elevado, o que também ocorre na Região dos Lagos, a Costa do Sol, tradicional região turística carioca. O encontro dos litorais norte do estado do Rio de Janeiro e sul do estado do Espírito Santo é outra área onde o turismo de segunda residência tem presença significativa, com destaque para Guarapari, município freqüentado por turistas mineiros, que saem da Região Metropolitana de Belo Horizonte em direção a praias capixabas, tanto em períodos de férias como em finais de semana prolongados.

Tabela 1 - Domicílios particulares não-ocupados de uso ocasional 1991, 2000 e 2010  
Concentração (%)

São Paulo			
Município	DPs de Uso Ocas. (%)		
	1991	2000	2010
Ilha Comprida	-	64	64,1
Bertioga	-	60,0 1	62,33
Mongaguá	69,5 2	63,9 1	60,62
Praia Grande	63,2 1	58,1 9	52,47
Itanhaém	56,7 8	52,5 1	51,97
Ubatuba	49,4 6	51,8 8	50,31
Peruíbe	51,8 4	46,8 9	44,27
Caraguatatuba	50,5 8	47,5 7	43,21
São Sebastião	45,7	41,4 8	38,66
Guarujá	40,2 9	35,5 5	33,72
Ilhabela	36,6 8	32,0 8	28,4
Cananéia	26,8 4	21,4 7	24,55
Iguape	34,9 1	24,1 6	24,03
Santos	17,1 2	12,2 1	11,35
São Vicente	17,3 7	12,9 9	9,48
Cubatão	0,26	0,93	0,56
Média (SP)	40,0 4	39,1 2	37,5
Espírito Santo			
Município	DPs de Uso Ocas. (%)		
	1991	2000	2010
Piúma	36,84	44,06	38,46
Marataízes	-	35,31	36,05
Guarapari	40,6	37,28	35,97
Itapemirim	26,46	20,56	25,3
Anchieta	24,49	24,72	23,98
Fundão	25,37	23,79	22,38
Conceição da Barra	11,37	15,94	15,36
Presidente Kennedy	6,47	9,34	11,47

Rio de Janeiro			
Município	DPs de Uso Ocas. (%)		
	1991	2000	2010
Mangaratiba	54,82	56,13	54,88
Iguaba Grande	-	54,57	49,11
Arraial do Cabo	32,35	34,41	45,32
São João da Barra	32	43,42	44,41
Armação dos Búzios	-	40,53	37,69
Saquarema	38,45	39,73	37,45
Cabo Frio	39,13	34,94	33,07
S. Franc.de Itabapoana	-	27,53	31,44
Araruama	38,32	32,48	30,73
Maricá	39,7	34,33	26,07
São Pedro da Aldeia	40,59	24,85	22,47
Rio das Ostras	-	40,69	20,26
Parati	10,24	14,53	19,11
Angra dos Reis	20,79	20,81	17,92
Guapimirim	-	17,18	17,11
Casimiro de Abreu	36,99	15,63	12,56
Carapebus	-	8,61	12,51
Quissamã	11,39	12,31	12,29
Itaguaí	9,45	10,3	10,77
Seropédica	-	7,72	9,87
Magé	12,85	8,29	7,69
Macaé	4,52	4,93	6,59
Campos dos Goytacazes	3,26	5,00	6,06
Itaboraí	5,05	4,16	4,91
Niterói	3,72	3,82	3,63
Rio de Janeiro	2,37	2,53	2,78
Nova Iguaçu	1,01	1,08	1,84
Duque de Caxias	1,29	1,6	1,51

Aracruz	5,97	8,13	9,75
São Mateus	5,92	8,64	9,02
Linhares	1,97	5,72	7,94
Sooretama	-	2,69	7,39
Serra	6,46	5,02	4,23
Vila Velha	3,19	2,95	3,21
Vitória	1,84	2,67	3,03
Viana	1,22	2,2	2,31
Jaguare	1,65	0,93	2,16
Cariacica	0,42	0,96	1,36
Média (ES)	12,51	13,94	14,41

Queimados	-	0,75	1,39
Japeri	-	1,49	1,12
Belford Roxo	-	0,75	0,92
São Gonçalo	0,93	0,81	0,87
Nilópolis	0,32	0,51	0,67
São João de Meriti	0,29	0,51	0,51
Média (RJ)	18,33	17,85	17,22

Fonte: IBGE, Censos demográficos 1991, 2000, e primeiros resultados do Censo 2010.

Organização: André Luiz Sabino, 2010.

Para definição dos municípios objeto do trabalho de campo a partir dos quais pretendemos verticalizar nossa análise, calculamos os indicadores de crescimento das segundas residências no período compreendido entre os anos de 1991, 2000 e 2010, considerando os dados dos três censos demográficos realizados e averiguando onde estavam os maiores indicadores municipais de crescimento dos domicílios de uso ocasional (tabela 2).

Tabela 2 - Domicílios Particulares de Uso Ocasional 2000/2010  
Crescimento (%)

São Paulo			
Município	DPUO Total		DPUO Crescto. (%)
	2000	2010	2000/2010
Bertioga	15.691	27878	77,67
Ilha Comprida	3.894	6834	75,5
Cananéia	971	1.363	40,37
Ilhabela	3.146	4.130	31,28
Itanhaém	26.752	34.857	30,3
Ubatuba	23.997	30.036	25,17
Iguape	2.826	3.466	22,65
São Sebastião	13.713	16.628	21,26
Mongaguá	21.183	25327	19,56
Peruíbe	15.049	17.732	17,83
Caraguatatuba	24.795	27.902	12,53
Praia Grande	93.275	104912	12,48
Guarujá	44.981	46.347	3,04
Santos	20.816	20.070	-3,58
São Vicente	14.454	11.604	-19,72
Cubatão	313	219	-30,03

Rio de Janeiro			
Município	DPUO total		DPUO Crescto. (%)
	2000	2010	2000/2010
Carapebus	271	648	139,11
Queimados	283	640	126,15
Macaé	2.351	5.292	125,1
Arraial do Cabo	4.326	8.784	103,05
Parati	1.591	3.030	90,45
Seropédica	1.766	3.046	72,48
Nova Iguaçu	3.226	5.086	57,66
Mangaratiba	11.121	17.358	56,08
Quissamã	629	967	53,74
C. dos Goytacazes	6.886	10.554	53,27
Itaboraí	2.727	4.054	48,66
Cabo Frio	24.512	34.720	41,64
Itaguaí	3.133	4.431	41,43
SF de Itabapoana	5.644	7.963	41,09
Belford Roxo	1.039	1.459	40,42
Casimiro de Abreu	1.386	1.933	39,47
Nilópolis	263	365	38,78
São João da Barra	7.576	10.461	38,08
Guapimirim	2.667	3.652	36,93
Arm. dos Búzios	4.891	6.642	35,8
Saquarema	12.563	16.883	34,39
Araruama	14.089	18.549	31,66
S. Pedro da Aldeia	7.347	9.589	30,52
Iguaba Grande	6.845	8.744	27,74
Rio de Janeiro	53.839	66.852	24,17
São Gonçalo	2.461	3.019	22,67
Angra dos Reis	10.530	12.809	21,64
Rio das Ostras	9.059	10.876	20,06
Maricá	14.916	17.556	17,7

Espírito Santo			
Município	DPUO total		DPUO Crescto. (%)
	2000	2010	2000/2010
Sooretama	140	584	317,14
Jaguare	51	184	260,78
Linhares	2.012	4.027	100,15
Aracruz	1.623	2.880	77,45
Cariacica	987	1.636	65,75
Itapemirim	2.434	4.033	65,69
São Mateus	2.562	3.862	50,74
Pres. Kennedy	340	495	45,59

<b>Vila Velha</b>	3.472	5.036	45,05
<b>Anchieta</b>	1.984	2.865	44,41
<b>Viana</b>	361	511	41,55
<b>Vitória</b>	2.694	3.763	39,68
<b>Fundão</b>	1.376	1.831	33,07
<b>Marataízes</b>	5.482	7.138	30,21
<b>Guarapari</b>	18.439	23.379	26,79
<b>Piúma</b>	4.368	5.189	18,8
<b>Serra</b>	5.323	6.215	16,76
<b>Conc. da Barra</b>	1.606	1.830	13,95

<b>Magé</b>	6.167	6.752	9,49
<b>Duque de Caxias</b>	4.099	4.467	8,98
<b>Niterói</b>	6.502	6.935	6,66
<b>São João de Meriti</b>	757	805	6,34
<b>Japeri</b>	403	342	-15,14
<b>Mesquita</b>	-	597	-

Fonte: IBGE, censos demográficos.  
Organização: André Luiz Sabino, 2011.

Entre os anos de 1991 e 2010, novos municípios foram criados na área de estudo, mudando o mapa regional. “O princípio sempre foi o de que novas unidades podiam formar-se, a pedido dos seus habitantes, quanto atingissem uma população mínima, respeitadas regras legais específicas” (Théry e Mello, 2005, p. 46). Para efetivar esta dinâmica, plebiscitos foram realizados e leis criaram os municípios, instalados na sequência. Neste período (1991-2000), no estado de São Paulo dois novos municípios foram criados no ano de 1991, Bertioga e Ilha Comprida. Sooretama, criado em 1994 e Marataízes, em 1997, foram novos municípios criados no estado do Espírito Santo. Já no estado do Rio de Janeiro, território que mais se fragmentou no período, 11 novos municípios surgiram: Belford Roxo, Magé e Queimados, no ano de 1991; Japeri, em 1991, Rio das Ostras, em 1992; São Francisco de Itabapoana, Iguaba Grande, Carapebus, Seropédica e Armação dos Búzios, no ano de 1995 e Mesquita, em 1999.

Comparando o crescimento do número efetivo de segundas residências nos municípios litorâneos do Sudeste, percebe-se que as taxas de crescimento das segundas residências aumentaram, e poucos municípios apresentaram taxas negativas de crescimento 2000 e 2010, denotando a importância crescente do fenômeno de uma urbanização linear relacionada a segundas residências na região.

No caso específico do município de São Vicente, na Região Metropolitana da Baixada Santista, que assistiu ao declínio numérico das segundas residências em oito pontos percentuais, supomos tal fato ter se dado em função da conversão da segunda residência para primeira, em função da proximidade da metrópole paulistana, do teletrabalho e da aposentadoria de trabalhadores metropolitanos que já aproveitavam os finais de semana e as férias no referido município. O mesmo não se aplica a Santos pelo desmembramento do município de Bertioga, ocorrido em 1991, o que dificulta perceber o que realmente ocorreu naquele município.

Com relação ao crescimento absoluto das segundas residências, em escala regional, nota-se que municípios onde a segunda residência não ocupava um papel importante na produção do espaço, hoje elas apresentam elevadas taxas de crescimento, o que deve ser estudado em profundidade. Isso pode ser verificado no litoral sul do estado de São Paulo e nos litorais ao norte dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, onde as pressões exercidas pela segunda residência e pelo capital industrial-imobiliário estão ampliando sua atuação.

#### 4. Considerações finais

A ocupação intensa do espaço brasileiro pela segunda residência nos remete à dimensão espacial do fenômeno e, em função disso, ao significativo papel que a geografia assume, colocando em relevo o papel da espacialidade do turismo quando se usa uma segunda residência.

A materialidade das segundas residências, como percebemos ao analisar sua distribuição, ao averiguar seus elevados índices de crescimento e o estabelecimento de um território-rede (Haesbaert, 2004, p. 79), reforçam a importância em realizar a sua análise crítica. Esta constatação é reforçada pela imaterialidade do fenômeno, com a normatização do espaço, por exemplo, como garantia para que a atividade econômica do turismo baseado no uso de uma segunda residência se concretize.

Nossa análise, parcela em andamento de um projeto de pesquisa de doutorado, foca o litoral como *locus* de acontecimento do fenômeno, mas ressaltamos que, o território brasileiro apresenta elevados indicadores também nas áreas de montanha, ao longo do leito dos rios e

às margens das represas, que podem ser denominados de subúrbios de veraneio (Larrabure, 2009).

A maior disseminação das segundas residências no Brasil ocorreu a partir da década de 1970. Neste momento o capital industrial se deslocou para o setor imobiliário, buscando novas possibilidades de lucro, incrementando a urbanização turística litorânea, com a crescente e ampliada oferta de segundas residências ao longo do litoral Sudeste do país, o que pressupõe maior intervenção do Estado, provendo infra-estrutura e legislando sobre o espaço, abrindo possibilidades para o capital se consolidar, privilegiando determinados sujeitos sociais e dificultando a manutenção das comunidades tradicionais em um território que ganha um novo valor, além do uso. Ao espaço se impõe um valor de troca, na medida em que ele é transformado em mercadoria.

Os elevados índices de crescimento encontrados nos municípios litorâneos do Sudeste brasileiro, entre os anos de 2000 e 2010, revelam a necessidade em se analisar o turismo baseado no uso de uma casa de veraneio. Os maiores indicadores, como em Bertioga, no estado de São Paulo, onde o número de segundas residências saltou de 15.691 para 27.878, crescimento de 77,67%, nos fazem refletir sobre qual é o peso das segundas residências na organização do espaço regional. O maior loteamento de segunda residência da América latina se localiza neste município, a Riviera de São Lourenço, com uma área, em expansão, de 9.000.000 de m<sup>2</sup>, uma considerável contribuição anual aos cofres municipais, a geração de cerca de quatro mil empregos, o único *Shopping Center* do município e estações próprias de tratamento de esgoto e de água. O papel político de empreendimentos deste porte é considerável, atuando direta e indiretamente no (re)ordenamento do território. O empreendedor da Riviera de São Lourenço é uma organização empresarial cuja sede se localiza na capital do Estado, São Paulo, a mais de cem quilômetros de distância do loteamento, influenciando, remotamente, na organização do território.

Por fim, reforçamos a necessidade de continuarmos encontrando os nexos espaciais entre o espaço e o turismo, um dos vetores que mais tem promovido a produção do espaço em determinadas áreas do mundo e do Brasil.

### **Agradecimentos**

Ao setor de Pós Graduação em Geografia Humana e Geografia Física da Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia e, em especial, à FAPEMIG, pelo apoio financeiro para a participação neste evento.

### **Bibliografia**

- Assis, L. F. (2003). *Turismo de segunda residência: a expressão espacial do fenômeno e as possibilidades de análise geográfica*. Revista Território - Rio de Janeiro - Ano VII - nº 11, 12 e 13 - set./out., 2003. [consultado em: 10-03-2008] [http://www.laget.igeo.ufrj.br/territorio/pdf/N\\_11\\_12\\_13/turismo.pdf](http://www.laget.igeo.ufrj.br/territorio/pdf/N_11_12_13/turismo.pdf).
- Becker, B. (1995). *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: MMA.
- Carlos, A. F. (1999). "Novas" contradições do espaço. In Damiani, A.L., Carlos, A.F.A. e Seabra, O. C. de L. *O espaço no fim do século: a nova raridade*. São Paulo, Editora Contexto. págs. 62-74.
- Chesnais, F. (2006). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Corbin, A. (1989). *O território do vazio*. São Paulo: Cia. das Letras.
- Cruz, R.C.A. da. (2007). *Geografias do turismo: de lugares a pseudolugares*. São Paulo: Roca.
- Cruz, R.C.A. da (2003). *Introdução à Geografia do Turismo*. São Paulo: Roca.
- Cruz, R.C.A. da (2000). *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- Dantas, E.W. (2009). *Maritimidade nos trópicos – por uma geografia do litoral*. Fortaleza: Edições UFC.

- Gomes, P.C da C. (2002). *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. RJ: Bertrand Brasil.
- Hall, C.M. e Müller, D.K. (2004). *Tourism, mobility and second homes: between elite landscape and common ground*. Clevedon: Channel View Publications.
- Harvey, D. (1992). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- Hiernaux-Nicolas, D. (2001). Elementos para um analisis sociogeografico del turismo. In Rodrigues, A.A. B. *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Editora Hucitec. pp. 39-54.
- Hiernaux-Nicolas, D. (2005). *La promoción inmobiliaria y el turismo residencial: el caso mexicano*. In Scripta Nova. V.9, n. 194-05, 1 de agosto de 2005. [consultado em 15-04-2011] <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-05.htm>
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (sd). *Guia do Censo 2010 para Jornalistas*. RJ: IBGE. [consultado em 06/02-2011] [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/guia\\_do\\_censo\\_2010\\_glossario.php](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/guia_do_censo_2010_glossario.php).
- Lazzarotti, O. (1994). *La géographie dans la controverse touristique*. Annales de géographie, 11/1994, n° 580. pp. 627-650.
- Larrabure, S. (2009). *O fenômeno da segunda residência: o caso do Rio Grande entre os estados de São Paulo e Minas Gerais*. Revista GEOUSP - Espaço e Tempo. São Paulo. Edição Especial, pp. 93 – 105.
- Luchiar, M.T. D. P. (1998) Urbanização turística: um novo nexo entre o lugar e o mundo. In Lima, L.C. (org). *Da cidade ao campo: a diversidade do saber fazer turístico*. Vol. 2. Fortaleza: UECE, p. 15-29.
- Mattos, C.A. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano, p. 23-40. In Pereira, P.C.X e Hidalgo, R. (Orgs.). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. 1. ed. Santiago do Chile: Alfabeta Artes Gráficas.
- Moraes, A.C.R de. (2007). *Contribuição para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. São Paulo: Annablume.
- Oliveira, C.R. de. (1999). Produzindo o espaço do ócio. In Damiani, A.L, Carlos, A.F.A. e Seabra, O.C.de L. *O espaço no final do século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto. p. 190-198.
- Sabino, A.L. (2009). Urbanização e turismo em Bertioga (São Paulo – Brasil): o caso do loteamento Indaiá. In *12º Encuentro de geógrafos de América Latina*, Montevideo.
- Sabino, A.L. (2007). *Urbanização e turismo em Bertioga – o caso da Praia de Indaiá*. São Paulo: USP / Departamento de Geografia, 2007. Dissertação (mestrado)
- Sabino, A.L. (2007a). Bertioga e a hegemonia do capital imobiliário. In Cruz, R.C.A. da (org). *Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares*. São Paulo: Roca. pp. 66-84.
- Sánchez, Juan Eugeny. (1991). *Espacio, economía y sociedad*. Madrid: Ed. Siglo XXI de España.
- Santos, M. (2004). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4ª edição. São Paulo: EDUSP.
- Sartre, Jean Paul. (1987). *Questão de método*. São Paulo: Nova cultural.
- Seabra, O.C.de L. (1979). *A Muralha que cerca o mar: uma modalidade de uso do solo urbano*. São Paulo: USP, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia. Mestrado (dissertação).
- Sena, M. de F.A. (de) e Queiroz, O.T. M. M. (2006). *Impactos ambientais e sócio-culturais do turismo de segunda residência: o caso de Ponta da Tulha, Ilhéus, BA*. Caderno Virtual de Turismo, Vol. 6, N° 4, 2006. [consultado em 20-03-2011] <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=162&layout=abstract>.

Silveira, M.L. (1999). *Uma situação geográfica: do método a metodologia*. Território / LAGET, UFRJ. Ano IV, nº 6 (jan/jun. 1999). Rio de Janeiro: Garamond. p. 21-28.

Sobarzo, O. (2006). *A produção do espaço público: da dominação à apropriação*. GEOUSP, 19, São Paulo: FFLCH. pp. 93-111.

Sposito, M.E.B. (1991) *O centro e as formas de expressão da centralidade urbana*. Revista de Geografia, v. 10, Presidente Prudente, pp. 1-18.

Suwabe, M.H. (1998) *O desenvolvimento turístico de Bertioga: uma abordagem sobre os assentamentos de residência secundária*. São Paulo: USP, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia. Trabalho de Graduação Individual.

Théry, H. e Mello, N.A. (2005). *Atlas do Brasil: Disparidades e Dinâmicas do Território*. São Paulo: EDUSP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Todesco, C. (2007). *Estado e terceiro setor na organização do espaço para o turismo no Vale do Ribeira*. São Paulo: Universidade de São Paulo / Departamento de Geografia. Dissertação de mestrado.

Tulik, O. (2001). *Turismo e meios de hospedagem: casas de temporada*. São Paulo: Roca.

## **O Planejamento Urbano e a Problemática da Segregação Sócio-Espacial: Estudo Comparativo Inicial das Ocorrências Espaciais Diferenciadas entre Bairros de Alto e Baixo Poder Aquisitivo no Brasil-Aracaju e em Portugal-Braga**

**Anselmo Belém Machado**

Universidade do Minho – Departamento de Geografia  
profufsbelem@ig.com.br

### **Resumo**

Este artigo apresenta uma proposta de estudo de análise comparativa da situação socioeconômica e da infraestrutura urbana de alguns bairros de Aracaju-Brasil e de Braga-Portugal, a ser desenvolvida durante o curso de doutorado. O conteúdo do artigo é resultado de pesquisas já realizadas: uma teórico-prática, realizada em Aracaju, e outra, teórica e ainda inicial, em Braga. Em Aracaju, foram escolhidos os bairros Jardins e São Conrado, e em Braga, os bairros de Nogueiró e Andorinhas, com o objetivo de avaliar o modo como se expressa o fenômeno urbano da segregação socioespacial em dois contextos territoriais distintos. Em relação aos bairros de Braga, estamos apenas expressando comentários iniciais. Estamos cientes de que os processos de segregação socioespacial e de planejamento urbano ocorrem de maneiras e em níveis bem diferentes, visto que estão relacionados com as realidades específicas de cada país ou continente.

Palavras-Chave: Segregação socioespacial, planejamento urbano, estudo comparativo, Brasil e Portugal.

### **Abstract**

This article presents a proposal of a study of comparative analysis of social and economical situation and of urban infrastructure of some neighborhoods in Aracaju, Brazil, and in Braga, Portugal, in order to be developed during the doctorate course. The content of the article is a result of surveys already done: a theoretical and practical one, accomplished in Aracaju and the other one, theoretical and in its beginning, in Braga. In Aracaju, the Jardins and São Conrado neighborhoods were chosen, and in Braga, the Nogueiró and Andorinhas neighborhoods, with the objective to investigate the way how the urban phenomenon of social and spatial segregation in two different territorial contexts is expressed. In relation to Braga's neighborhoods, we are just expressing initial comments. We are aware that the processes of social and spatial segregation and urban planning occur in ways and in different levels as well as they are related to the specific realities of each country or continent.

Keywords: social and spatial segregation, urban planning, comparative study, Brazil and Portugal.

### **1. Introdução**

O objetivo deste artigo é analisar a problemática da segregação socioespacial dentro da questão do planejamento urbano. Dentro deste contexto, estamos realizando um estudo de caso comparativo das ocorrências espaciais diferenciadas entre pequenos territórios existentes no Brasil e em Portugal. Escolhemos quatro bairros: dois compostos por infraestruturas urbanas precárias, de baixo nível social e população de baixa renda e pouca escolaridade, e dois bairros dotados de boa infraestrutura urbana com alta concentração de cidadãos de altos rendimentos e bem qualificados. Destes quatro territórios, dois deles se localizam em Aracaju/Brasil, sendo um de alto rendimento e outro de baixo rendimento, e, para comparação, os outros dois, também onde se concentram cidadãos de altos e baixos rendimentos, estão localizados na cidade de Braga/Portugal. Os territórios localizados em Aracaju são o bairro Jardins, que é uma área com boa infra-estrutura urbana e de grande concentração de cidadãos de altos médios rendimentos e bem qualificados, e o bairro São Conrado, mais especificamente a micro-área denominada “favela de São Conrado”. Esta área é composta por uma péssima infraestrutura, com uma grande concentração de cidadãos de baixos rendimentos e pouco qualificados e/ou sem qualificação. Os bairros que serão pesquisados em Braga são: o bairro de Nogueiró que, segundo pesquisa inicial, é uma área de boa infraestrutura urbana, situada nas proximidades da Freguesia de Lameações, com grande concentração de cidadãos de altos e médios rendimentos; e o outro é o bairro das Andorinhas, denominado de bairro social, localizado na Freguesia de São Vicente onde, segundo também pesquisa inicial, há infra-estrutura urbana que precisa de melhoramentos, composto por grande concentração de

cidadãos de baixos rendimentos e mal qualificados. Temos conhecimento das diferenças e das especificidades da realidade de infra-estrutura urbana que existem entre Brasil e Portugal; por isto, destacamos que, em relação aos bairros de Braga, estamos apenas iniciando os estudos e levantando algumas hipóteses. Embora os Planos Diretores Urbanos, tanto de Aracaju como de Braga, já tenham sido elaborados há dez anos ainda precisam de ajustes. Segundos dados da Prefeitura Municipal de Aracaju (2000), seu plano diretor urbano foi concluído no ano 2000, e, segundo Pinto (2007, p.79), o plano diretor de Braga foi concluído em 2001. O plano diretor de Aracaju não conseguiu eliminar os problemas da segregação socioespacial existente em seus bairros, tanto nos bairros localizados em áreas nobres quanto nos existentes em regiões periféricas e próximas a estas. Embora existam diferenças no contexto histórico, cultural, social e econômico entre os bairros de Aracaju e de Braga, precisamos saber quais foram e quais são os reais objetivos destes planos diretores e se realmente foram escritos objetivando eliminar as problemáticas socioespaciais existentes. É com esta visão que estamos realizando este estudo comparativo nestes territórios em países diferentes e com realidades históricas e socioeconômicas específicas. Por isso, faremos análises e interpretações baseadas em cada realidade específica. Inicialmente levantamos a hipótese de que existem semelhanças e contrastes que se reproduzem em vários países no que se refere aos problemas de segregação socioespacial e do mau planejamento urbano. Por outro lado, afirmamos que estes problemas existentes, mesmo ocorrendo com graus e intensidades diferenciados, são frutos dos contrastes mundiais inerentes ao mundo globalizado.

## **2. Análise Inicial de Alguns Pontos Sobre a Segregação Sócio-Espacial e a Questão do Planejamento Urbano no Brasil e em Portugal**

Desde o surgimento da cidade, as questões relativas ao seu “ordenamento” e à sua “estruturação” são de interesses dos grupos que compõem a sociedade e, principalmente, dos grupos dominantes. Portanto, desde a antiguidade que o homem vem interferindo na natureza e realizando várias mudanças na cidade, quer seja no sentido da localização, quer seja no seu formato, ou ainda na sua função, às vezes com função política, às vezes econômica, portuária e até cultural. Com o desenvolvimento urbano, na passagem de uma sociedade feudal para uma sociedade moderna, a cidade passou a ter mais importância que o campo. A área rural foi perdendo poder econômico e político com o processo de urbanização mundial. O processo de urbanização vem ocorrendo de maneiras bem diferentes, se compararmos, por exemplo, os países da América do Sul com os da Europa. Nas cidades antigas, não havia planejamento: elas cresciam de acordo com a influência da natureza. À medida que a cidade foi se transformando, com o desenvolvimento das forças produtivas, foi adquirindo inovações tecnológicas, novas paisagens e novas relações sociais. Para entender o fenômeno urbano e os problemas relacionados à segregação socioespacial e planejamento urbano, é preciso analisar o ciclo de produção, e não apenas realizar estudos estatísticos sobre sua população, seu gênero e seu nível de conhecimento, conforme é citado abaixo.

*O que falta, para uma compreensão concreta do fenômeno urbano (seja para a definição de cidade, seja para a compreensão do que é o urbano), a nosso ver, é trabalhar com aspectos que demonstrem a realidade concreta da sociedade, como a divisão do trabalho, lembrando o ciclo da produção esboçado por Karl Marx, que compreendia os processos de produção, circulação, troca e consumo. (SPOSITO, 2008, pp.17-18)*

No mundo globalizado, as cidades tomaram outra vertente em relação ao ciclo da produção. Multiplicaram-se em quantidade e em formato com redes urbanas bem diferentes. As regiões metropolitanas compostas pelas cidades globais passaram a comandar a produção, intensificando a circulação e diversidade de produtos, de forma a criar padronização de milhares de produtos em regiões localizadas nas periferias do mercado mundial, locais aonde antes o consumo de vários produtos oriundos destas metrópoles não chegava a existir nem a serem consumidos pelas populações de baixa renda. A nova divisão social do trabalho exigiu atualizações na mão-de-obra das empresas em todos os continentes, o que foi irradiado para as metrópoles regionais e depois para as cidades médias e também para as menores. Com a multiplicação deste processo de produção, muitos destes produtos chegaram à periferia destas cidades, ainda que muitos sejam de produção ilegítima, conhecidos como produtos “piratas”. Mas o ponto da questão é que, tanto em Aracaju (Brasil), nos bairros nobres e em sua periferia,

quanto em Braga (Portugal), em regiões compostas por uma população de maior poder aquisitivo e nos bairros sociais<sup>75</sup>, os produtos industrializados chegam aos seus mercados consumidores. Os produtos legítimos que são consumidos, pela população de alto poder aquisitivo (em Aracaju como em Braga) são (na maioria) de melhor qualidade e muito mais caros. O público consumidor de baixa renda, residente nas áreas menos favorecidas, consome a parte falsificada destes produtos. Não é por acaso que a indústria e o comércio de produtos da China (Made in China) crescem tanto no Brasil e em Portugal. Estas indústrias chinesas têm variedade de produtos, o que pode ser constatado no centro urbano de Aracaju (Brasil) e, mais fortemente e com mais variedade, na cidade de Braga (Norte de Portugal). Este ciclo de produção está crescendo de maneira assustadora e, mesmo pagando os impostos devidos, há muitos lojistas que sonham os impostos e não pagam o salário digno, porém vendem produtos muito mais baratos. Assim, proliferam inúmeros postos de vendas, pequenas lojas, vendedores ambulantes, proprietários migrantes, mercados consumidores e funcionários com mão-de-obra barata e desqualificada, revelando, assim, outra faceta da segregação socioespacial, que possivelmente analisaremos em um próximo estudo.

Com o desenvolvimento das cidades em nível mundial, no final da Idade Moderna e início da Idade Contemporânea, a divisão social do trabalho toma outro rumo. Isto vem ocorrendo em decorrência das inovações técnicas, descobertas científicas, da melhoria da saúde das populações, da intensa valorização do solo urbano e do aumento na concentração da população nesta área. Com isso, as fabricações dos produtos industrializados se multiplicam, ficando cada vez mais diversificados e seletivos. Por outro lado, amplia-se a troca de mercadorias no mundo (compostas por produtos originais ou/e piratas), intensificando o comércio mundial. Com as inovações nos meios de transportes e telecomunicações, este processo multiplica-se por mais de mil vezes.

*O crepúsculo de uma civilização e a aurora de uma nova foram marcados por invenções mecânicas: o regime milenar das velocidades de "4 km/hora" (passo do homem, do cavalo, do boi) passou, brutalmente, ao de 50, 100 e mesmo 500 km/hora, para transporte de pessoas e de produtos e ao regime limitado, do telégrafo, do telefone, do rádio, para o transporte de idéias informação, comando, ordens e controle. (CORBUSIER, 2000, p. 105)*

Hoje, a velocidade dos transportes ultrapassa de 900 km/hora e, aliado à revolução nos meios de comunicação, com a presença da internet, o Mundo tornou-se *uma aldeia global*, fazendo perder sentido a existência de muros, muralhas, territórios, etc. Ou, pelo menos, foi modificado este sentido, pois hoje existe efetivamente a estrutura dos blocos de países e de regiões continentais, tais como MERCOSUL, PACTO ANDINO, APEC, UNIÃO EUROPEIA, ALCA, NAFTA, que foram criados para facilitar o comércio entre os países pertencentes ao bloco e reduzir os impostos. Atualmente foram criados mais dois blocos de países que atualmente foram formados para proteger seus interesses: o bloco formado pelos países em ascensão econômica, denominado de BRICS,<sup>76</sup> que procura manter o crescimento econômico e influência política mundial, e o bloco formado mais recentemente por alguns países da União Européia, que entraram em crise econômica e financeira, bloco denominado de PIIGS.<sup>77</sup> Estes blocos realizam acordos com um objetivo comum, quer seja econômico, regional, político e até estratégico, favorecendo o fortalecimento desta comunidade. Martins (1997), em seu livro "Fronteira e Nações", realizou um estudo sobre a origem e história das fronteiras, fazendo uma retrospectiva das fronteiras na natureza, das fronteiras na história, da fronteiras modernas e no último capítulo intitulado "É o fim das Fronteiras?", ele questiona se elas acabaram ou mudaram de sentido, pois,

O conceito de "mundialização" entrou na ordem do dia, mas nem por isso os regionalismos, os particularismos, deixaram de existir. A idéia da formação de "blocos de países" visando obter ganhos de escala parece por si só contradizer a tese do "fim das fronteiras". Ao contrário, são novas fronteiras que estão surgindo, as "inter-blocos", e acrescentando-se, sem que as "nacionais" tenham deixado de existir. Talvez apenas estejam deixando de ser "externas" para se tornar "internas". (MARTINS, 1997, p.60)

<sup>75</sup> Bairros sociais são territórios compostos por um contingente populacional de baixa renda.

<sup>76</sup> O BRICS é formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>77</sup> O PIIGS é formado por Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha.

O sentido das fronteiras internacionais, nacionais e regionais, como também dos limites político-administrativos, passou a ter outra vertente, acompanhando as transformações do capitalismo pós-fordista, agora em sua fase flexível. Nessa linha de raciocínio, o processo de globalização interfere e atinge todas as regiões mundiais – ou quase todas – levando ao aumento do ritmo de consumo, à diversificação de novas mercadorias: mais baratas e de menor qualidade para os bairros periféricos e as mais caras e com melhor qualidade para os bairros de luxo. Também vem ocorrendo a criação de novos *guetos urbanos*, conforme podemos destacar em Haesbaert, onde a flexibilização da economia tem provocado a criação de multiculturalismos e modismos que só reforçam a segregação socioespacial.

*A flexibilização da economia, com a implantação do chamado capitalismo pós-fordista ou de acumulação flexível; a hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo; a crise do Estado do bem-estar social e, conseqüentemente, dos grandes projetos de planejamento regional-nacional integrado, e a instituição ainda em processo de 'Estados de controle' ou de 'segurança'; a difusão das tecnologias da informação, gerando uma violenta e desigual 'compressão tempo-espaço' na rica expressão de Harvey (1989), e, a nível cultural, a propagação do multiculturalismo e/ou hibridismo cultural, onde seria cada vez mais difícil encontrar identidades claramente definidas. (HAESBAERT, 2006, p.118).*

O mercado mundial exigente força à inovação e à troca de mercadorias, buscando cada vez mais consumo, maior intercâmbio e com lucros desenfreados. Neste contexto, as cidades se multiplicam pelo mundo e crescem de maneira desordenada, visto que, a cada ano, as populações urbanas em nível mundial aumentam com grande rapidez e sem quase nenhuma seletividade e nem são acompanhadas por sérios planejamentos. Quando existe um planejamento, este é feito para atender aos interesses dos "agentes produtores do espaço urbano" (CORRÊA, 1993, p.12). Segundo Corrêa, estes agentes produtores são representados pelos proprietários dos meios de produção (industriais e banqueiros), pelos proprietários fundiários (latifundiários), pelos promotores imobiliários (agentes imobiliários e construtoras), pelo Estado (representados pelos políticos, que legitimam estas suas ações) e pelos grupos sociais excluídos (representados por uma vasta população que reside, ocupa e vive, ou melhor, sobrevive nas regiões periféricas). Para Marcel Roncayolo, citado por Sposito (2008), para compreender as contradições sociais existentes na cidade é preciso analisar a função e atitude dos agentes produtores do espaço, que são:

*Os proprietários do solo e dos imóveis, proprietários individuais, agindo por meio da constituição de seu patrimônio. Depois, as organizações econômicas que, de um lado, utilizam o espaço para seus próprios fins (banco, comércio ou espetáculo, empresas, industriais) e, de outro, intervêm na "fabricação da cidade": companhias imobiliárias, empresas de construção [e, enfim], o poder público que, segundo modalidades variadas e às vezes contraditórias, acompanha as operações do capital privado. (SPOSITO, 2008, p.23)*

Estes agentes produtores do espaço urbano expostos pelos dois autores citados agem em sintonia, objetivando *fabricar a cidade* continuamente, de maneira que sejam nelas reproduzidas as relações sociais, conforme seus interesses, permanecendo e consolidando o *status quo* das classes sociais dominantes.

Na contemporaneidade, e mais especificamente na era do mundo globalizado, estes agentes produtores se articularam mais fortemente, o que facilitou mais ainda o aumento contínuo de seus interesses, ou seja, de seus lucros. Conforme Sposito (2008, p.21), após a Revolução Industrial, a cidade sofreu mudanças irreversíveis na forma de apropriação e de transformação da natureza e de organização das relações sociais de produção, o que marcou de maneira definitiva a alteração nas formas das cidades.

*Quando surgiu, a cidade tinha características do que chamamos de valor de uso, mas, com a consolidação do capitalismo, tudo o que nela se constrói (edificações, arruamentos, componentes de infra-estrutura etc.) carrega como conseqüência, além do valor de uso, o valor de troca e a*

*indissociabilidade entre essas duas dimensões de mercadorias. É preciso, portanto compreender as formas de uso do solo na cidade por meio da luta entre proprietários e não proprietários de imóveis e pelas diferenças entre o valor de troca e o valor de uso e entre o direito à propriedade e o direito à apropriação da terra. (SPOSITO, 2008, p.21).*

Na cidade contemporânea o valor de troca é muito mais forte do que o valor de uso, pois os proprietários desta *cidade concreta atual* impõem o valor de troca do solo urbano, definindo quais áreas serão mais valorizadas ou não. Por outro lado, os agentes produtores do espaço urbano estabelecem regras de forma que sejam selecionados os privilegiados, discriminando, assim, quais são os grupos humanos que podem usufruir, ou não, deste território, que são na grande maioria restritos, seletivos e com altíssimo valor de troca. O processo de segregação socioespacial aprofunda as diferenças entre os bairros de uma cidade e até as diferenças dentro de um mesmo bairro, *afiorando* a luta entre proprietários e não proprietários, ou ainda a luta entre os proprietários dentro de um mesmo bairro. A segregação socioespacial ocorre não só em um bairro elitizado como também em um bairro periférico, mas em níveis diferenciados: há segregações socioespaciais dentro de um mesmo bairro de elite, que é considerado estruturado, onde reside uma população de médio e alto poder aquisitivo. Para o caso do bairro Jardins (Aracaju) levanto a hipótese de que existe uma re-estratificação social dentro de um mesmo bairro, com hierarquia definida entre os grupos mais fortes (com maior poder de compra) e os menos fortes. A segregação socioespacial existe também nas áreas periféricas, bairros onde “residem” populações de baixa renda, que são destituídas de sonhos e não acreditam mais nas promessas dos políticos. Para minimizar estas condições de conflitos atuais, é preciso que seja elaborado um planejamento urbano mais democrático e menos excludente.

A questão de planejamento urbano vem sendo colocada como marco importante em busca da qualidade de vida. Com o atual desenvolvimento técnico e científico os “agentes produtores do espaço urbano” agem na cidade transformando sua paisagem e sua estrutura urbana e, consequentemente, interferindo na vida dos cidadãos, agora de maneira mais profunda. O processo de urbanização fez e faz multiplicar os problemas urbanos, pois a concentração de renda aumenta continuamente, o solo urbano aprofunda o valor de troca, os grupos excluídos se tornam e se sentem mais excluídos ainda, pois próximo de seu bairro ou de seu *casebre de papelão* – comum em áreas periféricas no Brasil – há mansões e, ao redor destas, toda uma infra-estrutura de serviços, segurança, pavimentação, sistema de esgoto, energia, lojas de conveniências (abertas 24 horas), galerias de luxo, Shopping Center, etc., o que pode ser constatado em Aracaju, nos bairros Jardins e próximo ao São Conrado.

Os proprietários dos meios de produção, buscando a valorização da cidade, estabelecem diferenças no tipo, na qualidade e na localização das moradias, aprofundando, assim, o valor de troca do solo urbano. Com isso, as populações menos favorecidas, que constituem a grande parcela das populações urbanas, vêm sofrendo mais ainda a discriminação, por não possuírem condições financeiras para usufruírem destes territórios mais privilegiados e bem mais estruturados. Arelado ao planejamento urbano, está a problemática da segregação socioespacial. O crescimento urbano mundial, principalmente depois do final do século XVIII (na Europa e América do Norte) e a partir da segunda metade do século XX (no Brasil e América do Sul), provocou a intensificação desta segregação de maneira mais acelerada e sem um acompanhamento adequado, portanto, sem um crescimento sustentável.

A problemática da segregação socioespacial existe desde tempos remotos, e a sua análise completa e não cabe nesta breve pesquisa. Aqui, pretendemos apenas situar o leitor no contexto desta questão a partir da Revolução Industrial. Valemo-nos das teses levantadas por NEGRI (2008), para quem a maioria dos tipos de segregação encontrados no espaço urbano ocidental é por classe ou por etnia. Mas os estudos só começaram a ser realizados no século XIX.

*De acordo com as formulações de Corrêa, o primeiro modelo de segregação foi formulado por J.G. Kohl em 1841, geógrafo alemão. Segundo este modelo, a cidade se caracterizava por estar dividida em anéis, onde a classe alta habitava o centro enquanto que na periferia viviam os pobres. Na década de 1920, surge o modelo de E. W. Burgess que segue o caminho inverso ao de Kohl, as camadas mais ricas passam a viver*

nas periferias em busca de qualidade de vida e segurança, enquanto que as camadas mais pobres migram em direção ao centro da cidade em busca de minimizar as distâncias do trabalho (NEGRI, 2008, p.131).

Porém, nos Estados Unidos, foi proposto outro modelo, desenvolvido pelo economista americano Hoyt, que acabou eliminando as discordâncias dos modelos anteriores.

*Segundo este, o padrão de segregação não seguia um tipo concêntrico, mas em setores a partir do centro, onde a região de maiores amenidades era ocupada pela classe de mais alta renda, sendo circundada pela classe média e estando a classe pobre localizada diametralmente oposta. (NEGRI, 2008, p.131).*

Este modelo foi impulsionado pelo desenvolvimento da comunicação, transporte e novas avenidas que facilitaram a circulação. Mas, segundo o mesmo autor, no século XIX, Friedrich Engels escreveu as mais importantes contribuições relativas às condições da classe trabalhadora na Inglaterra e sobre o problema de habitação, demonstrando um padrão de segregação oposto ao de Kohl. Continuando citando Negri (2008),

*Ainda dentre os principais estudos realizados no início do século XX, destaca-se a Escola de Ecologia Humana de Chicago, nos Estados Unidos. Os estudiosos dessa escola basearam suas análises urbanas em modelos metodológicos fornecidos pelo Darwinismo Social, tendo uma perspectiva positivista da realidade. Essa escola pesquisava, sobretudo, os efeitos da imigração, através da formação de guetos. (NEGRI, 2008, p.132)*

Para os seguidores desta escola, *os indivíduos* que conseguissem ocupar os melhores locais e bairros nas cidades eram fruto de seu trabalho, ou seja, era como se não existisse as classes sociais antagônicas, que reproduzissem o espaço urbano conforme os interesses dos grupos mais ricos. Eles defendiam que a segregação era “voluntária” ou “involuntária”, como se fosse dado o direito, aos grupos excluídos, de escolha. A própria formação dos guetos, nos Estados Unidos, revela esta contradição. Quanto mais a cidade cresce e multiplica suas funções, mais ainda aumenta a segregação socioespacial. As teorias desta escola estavam fora da realidade dos grupos sociais diferenciados, pois defendiam que a segregação existente na cidade era algo natural ao próprio crescimento urbano e conseqüente de desenvolvimentos diferentes entre os cidadãos. Segundo esta escola, todos eram livres para crescerem e evoluírem; quem não conseguisse ter um nível de renda melhor era por que não quis:

*O maior equívoco desta escola foi o de ter tomado para a sociedade uma teoria construída para elementos naturais e ter construído bases para a “naturalização” das relações sociais nas cidades. A segregação sócio-espacial foi tomada como algo inerente às cidades, através de questões de cunho racial, étnico e cultural. Como se ser segregado ou não fizesse parte do cotidiano do espaço urbano, das relações “naturais” entre as pessoas, ou seja, somente aquele que se adaptasse mais facilmente e mais rapidamente ao modo de vida urbano poderia sair-se melhor e, conseqüentemente, habitar as melhores áreas e ter as melhores oportunidades de trabalho e renda.” (NEGRI, 2008, p.135)*

Segundo Negri, a partir de 1970, começaram a ser realizados estudos dentro de uma linha marxista, utilizando as teses de Castells, Harvey e Lefebvre, que estão em sintonia em seus estudos, que defendem que a segregação socioespacial é decorrente do processo de disparidade social, de alienação urbana e de oportunidades desiguais, inerentes a uma cidade estratificada, quer seja na sua aparência, quer seja na sua essência. Neste artigo, buscamos apenas iniciar uma reflexão sobre sua origem e desenvolvimento, e divulgar alguns estudos já realizados: vários foram escritos para reproduzir o *status quo* a serviço das classes dominantes, outros cujo objetivo era revelar que todo o tipo de segregação ocorrido na área urbana reflete as diretrizes de uma sociedade mercadológica, que tem como função produzir, circular, consumir, de maneira a favorecer os detentores dos meios de produção.

Outra questão que precisa ser analisada posteriormente é sobre alta concentração urbana em regiões litorâneas, das populações do Brasil e de Portugal. No Brasil, segundo o IBGE (2010), e também em Portugal, segundo o INE (2009), há grandes concentrações de populações litorâneas e, tanto no Brasil quanto em Portugal, as maiores parcelas de suas populações se concentram em áreas urbanas, que são formadas também pelas principais regiões metropolitanas e situadas no litoral destes países. Assim, no Brasil, pode ser observado, abaixo, que grande parte de sua população concentra-se em áreas urbanas.

*Após cerca de quatro meses de trabalho de coleta e supervisão, durante os quais trabalharam 230 mil pessoas, sendo 191 mil recenseadores, o resultado do Censo 2010 indica 190.732.694 pessoas para a população brasileira em 1º de agosto, data de referência. Em comparação com o Censo 2000, ocorreu um aumento de 20.933.524 pessoas. Esse número demonstra que o crescimento da população brasileira no período foi de 12,3%, inferior ao observado na década anterior (15,6% entre 1991 e 2000). O Censo 2010 mostra também que a população é mais urbanizada que há 10 anos: em 2000, 81% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, agora são 84%. (IBGE, 2010) (Grifo nosso).*

Com estes dados, percebemos que a tendência é que continue crescendo a concentração da população urbana, o que nos leva a crer que os problemas urbanos também devem seguir o mesmo ritmo. Isto vem ocorrendo, de modo geral, em nível mundial. Assim, os problemas de segregação socioespacial tendem a se agravar mais ainda. Atualmente os problemas inerentes ao contexto da urbanização, citados anteriormente, já são alarmantes, visto que a densidade populacional cresce diariamente nas periferias das regiões metropolitanas e das cidades médias também.

Por outro lado, em relação a Portugal, segundo o Instituto Nacional de Estatística,

*as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto concentravam os municípios com densidades populacionais mais elevadas: Amadora (7 183 habitantes por Km<sup>2</sup>), seguida de Odivelas (5 913), Lisboa (5 651), Porto (6 000), Oeiras (3 763), São João da Madeira (2 744) e Matosinhos (2 720). (INE, 2009, p. 3-9)*

Assim, constatamos que o maior percentual da população de Portugal também se encontra nas regiões litorâneas e com percentuais mais acentuados nas duas grandes regiões metropolitanas do país: Lisboa e Porto.

Baseando-se nestes dados pode-se afirmar que, tanto para o caso do Brasil como de Portugal, está ocorrendo um aumento considerável no processo de segregação socioespacial. Esta migração intensifica, naturalmente, à procura por moradia e trabalho nas regiões metropolitanas e litorâneas nos dois países citados. Como este contingente populacional não é absorvido, nem em relação ao emprego, tampouco em relação à moradia, estes grupos de excluídos estão reforçando a segregação socioespacial.

### **3. Características dos Bairros Jardins e São Conrado em Aracaju e Descrição Inicial dos Bairros Nogueiró e Andorinhas em Braga**

Os bairros escolhidos na cidade de Aracaju foram Jardins e São Conrado. O bairro Jardins está localizado em uma área nobre, com infraestrutura considerada boa e composta por uma população de razoável e alto poder aquisitivo e com bom nível de instrução. O bairro São Conrado (mais especificamente a favela de São Conrado) está localizado em uma área de infraestrutura urbana precária, composto por uma população de baixíssima renda e quase sem instruções.

Na cidade de Braga, os bairros escolhidos foram Nogueiró e Andorinhas. O bairro Nogueiró está localizado na freguesia de Lamações, constituído de uma boa infra-estrutura urbana e composto por uma população, na sua grande maioria, com bom nível socioeconômico e com boa instrução. O bairro social denominado bairro das Andorinhas está localizado na freguesia de São Vicente, e é onde reside uma população de baixo poder aquisitivo e sua infraestrutura urbana ainda precisa de certa melhoria e maior atenção por parte dos órgãos públicos.

Já fizemos uma análise geral dos dois bairros localizados em Aracaju, mas as análises específicas dos bairros de Braga serão somente iniciais e hipotéticas, pois ainda não temos o conhecimento efetivo das áreas escolhidas nesta cidade, como também ainda não realizamos pesquisa de campo. Assim, descrevemos, a seguir, as características dos bairros localizados em Aracaju e faremos uma descrição inicial sobre os bairros escolhidos em Braga.

### 3.1. Análise do Bairro Jardins (Aracaju-Brasil)

O bairro Jardins foi criado em dezembro de 1998 conforme dados da Prefeitura Municipal de Aracaju, pela Lei nº 2.666, em uma área considerada privilegiada de Aracaju, que é a zona sul e, mais especificamente, centro-sul se considerar a planta urbanística onde se concentra a maior área urbanizada. “O espaço construído, no início, cresceu muito horizontalmente, mas hoje, o crescimento vertical é mais evidente e percebe-se que existem construções contínuas, principalmente nos últimos cinco anos.” (MACHADO, 2010, p.2)

Em relação à população residente, podemos afirmar, conforme levantamento realizado com entrevistas no bairro, que é uma população constituída por um grande percentual da classe média e classe média alta. Existem no bairro áreas definidas como *ilhas* de segregação socioeconômica, onde reside um pequeno contingente de pessoas pertencentes à classe alta de Aracaju. Este grupo minoritário reside em condomínios residenciais de alto valor imobiliário. O bairro é bem servido de serviços e composto de várias lojas e galerias com marcas e grifes internacionais. Além disso, no bairro encontra-se o mais frequentado Shopping Center da cidade, com o mesmo nome do bairro: o Shopping Center Jardins. O bairro Jardins, em Aracaju, é considerado um bairro de classe média alta e o novo subcentro de Aracaju. O centro antigo de Aracaju vem perdendo o poder de concentração de grupos de consumo, ou seja, o centro antigo é hoje frequentado, de maneira geral, por consumidores de baixa ou pouca renda, mas ainda continua com a existência de poucas lojas onde a classe média frequenta e compra os seus produtos. Por outro lado, no bairro Jardins há uma gama de serviços que favorece os consumidores de maior poder aquisitivo, como: posto de gasolina e loja de conveniência 24 horas, Shopping Center, delegacia de polícia, hospital Primavera e pronto socorro (atendimento a emergências), mas só atende a quem pode pagar um alto valor das consultas e internamentos ou que tenha planos de saúde especial. Há ainda no bairro lojas revendedoras de automóveis e motocicletas novos, as melhores escolas (ou, pelo menos, as mais caras), academias, várias pet shops, praças e o maior parque da cidade, (Parque Augusto Franco) além de uma rede bancária, três supermercados, vários bares e lanchonetes seletivas, contando ainda com panificações de boa estrutura com bebidas e comidas especiais.

De modo geral, estas são as características do bairro Jardins, onde se encontra o mais luxuoso condomínio de Aracaju (Mansão Luciano Barreto Junior).

### 3.2 – Análise da região denominada de Favela de São Conrado no Bairro São Conrado (Aracaju-Brasil)

Em relação ao bairro São Conrado, foi definida uma área pertencente a este bairro, onde existe a maior concentração de pessoas de baixa e baixíssima renda ou, ainda, sem renda. Esta área – a favela de São Conrado – é a porção localizada próximo ao canal Santa Maria e Rio Poxim. Descrevendo a área total do bairro São Conrado, podemos afirmar que este é um dos bairros maiores de Aracaju, dentro dele foi construído o conjunto Orlando Dantas, dando maior valorização para a área mais estruturada do bairro, sendo reforçada esta estrutura com a abertura e construção da Avenida Gasoduto e da instalação de um supermercado da rede G. Barbosa, o que provocou uma grande valorização imobiliária e social para esta parte do bairro. Nos últimos dez anos, o bairro se desenvolveu muito em relação à sua infra-estrutura urbana, tal como: melhoria na pavimentação, novo sistema de esgoto, melhoria na rede de energia elétrica, na diversidade de serviços e no comércio local. Hoje, o bairro conta com uma delegacia, várias escolas públicas e privadas, posto médico, fórum, igrejas, praças, bares, *lan houses*, salão de beleza e vários condomínios. Porém, na área específica do bairro, determinada para a nossa análise, a situação é bem diferente. Nesta área, próxima ao canal Santa Maria e o rio Poxim, reside e convive uma população de moradores de baixíssima renda, parte destes é dependente de doações da prefeitura e órgãos públicos do Estado. Além disso, são cidadãos, na sua maioria, sem instrução. A infra-estrutura desta área do bairro é muito precária. Não há pavimentação, o sistema de esgoto quase não existe e boa parte dos dejetos desemboca no canal Santa Maria e no rio Poxim, ao longo dos quais se dão as construções das casas ou casebres, quase sem estrutura e habitadas por uma população excluída. Há

inúmeras vilas na área, onde muitas famílias habitam “quartinhos”, às vezes com mais de quatro pessoas dividindo o espaço. Em condições sub-humanas, estes habitantes convivem com todas as dificuldades, além de viverem na “beira” do riacho ou rio, convivendo com a presença de ratos, caranguejos e animais doentes (cães e gatos).

Dentro deste contexto, constatamos a existência da segregação e da exclusão social, em que há dificuldades em usufruir dos serviços urbanos e até a inexistência de acessibilidades a estes serviços.

*A segregação, como um mecanismo de dominação e exclusão, sempre impede ou dificulta o acesso dos segregados a algum serviço, benefício, direito ou vantagem, seja público seja privado. Pode ser o conforto de um serviço de transporte, um bom parque, os serviços públicos ou os shoppings. A segregação espacial urbana atua através da acessibilidade, ou seja, através das facilidades ou dificuldades de locomoção no espaço urbano. Uns têm os equipamentos e serviços urbanos mais acessíveis, outros, menos acessíveis, entendendo-se acessibilidade em termos de tempo e custo de deslocamento no espaço urbano. (VILLAÇA, 2003, P.342)*

Para tentar solucionar ou minimizar a questão da segregação socioespacial, é preciso resolver também as dificuldades que envolvem a acessibilidades aos serviços urbanos. O marco principal para a solução destes problemas está diretamente ligado à existência de um plano diretor com bases de interesses sociais e sustentáveis. Mas está difícil colocar em prática o plano diretor de Aracaju. Este está a quase um ano em revisão e continua “preso” na câmara dos vereadores, visto que a elite dominante, no caso de Aracaju, não tem interesse em discutir ou tentar solucionar os problemas urbanos, principalmente os problemas existentes nos bairros periféricos, ou mesmo nos bairros sem estruturas, existentes em áreas consideradas centrais da cidade, como é o caso da favela do bairro São Conrado.

Em relação aos bairros escolhidos em Braga, podemos fazer algumas considerações iniciais, por não termos ainda o conhecimento efetivo destas áreas definidas. Escolhemos dois bairros que, segundo pesquisas iniciais, existem contrastes no sentido de infra-estrutura e das condições socioeconômicas das populações residentes nestas áreas.

### **3.3. Análise do Bairro de Nogueiró (Braga-Portugal)**

Este bairro está situado próximo à freguesia de Lamações, conforme a visualização do mapa turístico de Braga, editado pela empresa DIRENOR – Comunicação e Divulgação Regional Ltda. (sem data de publicação). Segundo pesquisa teórica inicial, e com informações obtidas com alguns moradores desta cidade, no bairro de Nogueiró se concentra uma razoável população de médio a alto poder aquisitivo e é um bairro onde a infra-estrutura urbana é considerada boa. Circulando por este bairro, percebemos que existem alguns condomínios residenciais de apartamentos e casas grandes bem estruturados, com boa pavimentação e sistema de esgoto e drenagem. Este bairro situa-se próximo de clubes sociais, escolas, casa de saúde, caixas eletrônicas (multi bank), igrejas etc. Também não fica muito distante da Universidade do Minho, do Mc Donald's, Bracalândia, Carrefour Minho Center, Makro e de outras casas comerciais.

### **3.4. Análise inicial do Bairro das Andorinhas (Braga-Portugal)**

Em relação aos bairros sociais de Braga, escolhemos o bairro das Andorinhas por ser um dos bairros sociais onde existia, em 2003, um maior número de população dependente. Embora os dados não sejam recentes, acreditamos que, neste bairro, exista ainda uma grande necessidade de auxílio aos grupos populacionais excluídos. De maneira geral, ficou constatado que, em Braga, existem vários problemas a serem solucionados em que,

*Perante os resultados do inquérito, se quisermos destacar os três problemas mais importantes numa escala gradativa do mais grave são a toxicoddependência, a pobreza e os problemas habitacionais os que se afiguram como prioridades para a intervenção. Outros problemas como o alcoolismo, o desemprego e a delinquência seguem, contudo de perto os três primeiros indicados. (DIAGNÓSTICO SOCIAL DO CONCELHO DE BRAGA, 2003, p.67)*

Estes problemas certamente estão presentes nos cinco bairros sociais. Mas escolhemos o bairro das Andorinhas por ser a área onde existia a maior população entre estes bairros e, portanto, a maior concentração destes problemas citados. Conforme o Diagnóstico Social do Conselho de Braga (2003, p.180), além de várias análises e tabelas que foram feitas pela BRAGAHABIT sobre os bairros da cidade, podemos destacar o quadro nº 37 que apresenta uma caracterização de seus cinco bairros sociais (Enguardas, Andorinhas, Pte. dos Falcões, Sta. Tecla e Complexo Habitacional do Picoto) em relação às populações presentes nestes bairros. Para facilitar a análise, abstraímos deste quadro apenas os dados de constatação de que, na época, (se compararmos com os outros bairros sociais), foi no bairro social das Andorinhas o local onde existia o maior número de famílias carentes (200), o maior número de pessoas (581) e, ainda, onde existia o maior número de pessoas isoladas (22). Analisando, mais uma vez o Mapa Turístico de Braga, notamos que o seu nome não está descrito no Mapa. Será proposital? Qual será o motivo da não divulgação da existência deste bairro? Estas são perguntas iniciais. Naturalmente, iremos realizar também nesta área pesquisas e entrevistas. Segundo entrevista realizada no Semanário de Porto (14/05/09), o presidente da BRAGAHABIT, senhor João Nogueira, afirma que este bairro é um dos quatro bairros sociais criados em Braga. Segundo informações iniciais, este bairro é composto por uma população de baixa renda e foi um dos bairros sociais criados pela prefeitura municipal de Braga para tentar minimizar as desigualdades sociais de seus moradores. Mas, conforme a entrevista, estes bairros custam caro e precisam de obra de reabilitação:

*Bairros sociais saem caros Braga ainda mantém quatro bairros sociais, que alojam 471 famílias. Santa Tecla, Andorinhas, Enguardas e Ponte dos Falcões têm mais de 30 anos e precisavam urgentemente de obras de reabilitação quando, há seis, foram comprados ao Instituto de Gestão e Administração Pública. Melhorar as condições de habitabilidade e minimizar a possibilidade de fricções sociais eram os objectivos. (NOGUEIRA, 2009)*

Segundo Pinto (2007), a cidade de Braga é conhecida como a mais antiga de Portugal, fundada na época dos romanos, quando era chamada de Bracara Augusta. Hoje, é considerada a terceira cidade de Portugal, pelo seu crescimento urbano, desenvolvimento do comércio, pela construção de novas indústrias e pelo desenvolvimento científico muito forte, que foi reforçado pela instalação da Universidade do Minho, que, com sua variedade de cursos de graduação e pós-graduação incentivou novo incremento cultural, social e econômico à cidade. Em 2009, segundo o site Wikipedia, Braga tinha uma população de 176.154 habitantes. Como todas outras cidades de porte médio, Braga também necessita de uma política constante de planejamento urbano sustentável visto que:

*A estratégia do planeamento urbano sustentável passa pela ligação e coordenação entre o planeamento territorial e a protecção ambiental. Esta é uma visão muito integrada, na qual a sustentabilidade, no planeamento físico e no desenvolvimento territorial, vem definida pelos seguintes aspectos: qualidade espacial (com três componentes: ambiente, ecologia e paisagem); qualidade socio-económica, que significa que a política na agricultura e no recreio nas áreas livres deve melhorar o nível de vida dos seus utilizadores e criar condições sólidas de vida e trabalho; funções espaciais e dinâmica no âmbito do projecto, entre as quais está a rede ecológica, que inclui um conjunto de núcleos, áreas de desenvolvimento natural e corredores ecológicos. (PINTO, 2007,p.27)*

#### **4. Considerações Finais**

Neste artigo, fizemos uma análise geral sobre a questão do planejamento urbano e os problemas que surgiram com o crescimento das cidades mediante o mau uso destes planejamentos. Como consequência, as cidades foram crescendo sem uma boa infra-estrutura, o que foi favorecendo a segregação socioespacial cada vez maior, principalmente em suas periferias. Isso vem ocorrendo desde a antiguidade em todos os continentes, mas com níveis de intensidades diferenciados. A nossa análise teve como objetivo realizar um estudo comparativo entre duas cidades, uma existente no Brasil e a outra em Portugal. A consolidação do capitalismo flexível intensificou mais ainda a valorização urbana, segregando as áreas

nobres em detrimento dos bairros mais periféricos, onde sempre existiu uma estrutura urbana que não vem acompanhando o desenvolvimento urbano na mesma intensidade do que o das forças produtivas. A terra tornou-se uma mercadoria e as áreas urbanas mais ainda. A grande maioria de seus cidadãos não teve nem têm condições econômicas de se enquadrar neste contexto de evolução social e econômica. Nos últimos cinquenta anos, as cidades se multiplicaram em nível mundial, principalmente nos países subdesenvolvidos. Com isso, a necessidade em adequar o seu desenvolvimento urbano com as boas condições de moradia e de proteção ao meio ambiente tornou-se condição fundamental para um crescimento sustentável. Porém, os planejamentos urbanos, na sua grande maioria, e particularmente no Brasil, foram feitos sem uma efetiva análise do contexto social e econômico, não atendendo a real necessidade das classes de rendas inferiores. Neste contexto, observamos que, no caso específico dos bairros analisados em Aracaju, já está ocorrendo este processo de segregação socioespacial. Por outro lado, levantamos a hipótese de que nos bairros inicialmente analisados em Braga, e onde iremos realizar em pesquisa de campo, existem também indícios de segregação socioespacial, mas já podemos afirmar que os problemas de infraestrutura urbana existentes nos bairros analisados em Aracaju são, a princípio, bem maiores do que os encontrados em alguns bairros sociais de Braga. Com isso, tentaremos conhecer efetivamente e avaliar os problemas sociais existentes, principalmente nos bairros mais carentes, situados em Aracaju e em Braga. Em relação aos bairros situados em Braga, lembramos que ainda não temos resultados, visto que estamos iniciando o reconhecimento efetivo destes bairros para posteriormente realizarmos a pesquisa in loco. Sugerimos que, tanto para o caso de Aracaju como para o caso de Braga, sejam dadas ênfases para a elaboração de planejamentos urbanos estratégicos sustentáveis. A existência apenas de zoneamentos urbanos, controle de uso e ocupação do solo e criação de bairros sociais e conjuntos habitacionais em áreas periféricas para a alocação das populações carentes não resolvem a problemática da segregação socioespacial.

## **Bibliografia**

- Câmara Municipal de Braga, (2003). *Diagnóstico Social do Conselho de Braga*. Braga: União Europeia.
- Corbusier, L. (2000). *Planejamento urbano*. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Côrrea, R.L. (1993). *O espaço urbano*. 2. ed. São Paulo: Ática.
- Haesbaert, R.(2006). Ordenamento territorial. *Boletim Goiano de Geografia*, n.26, n.1, jan/jun, p.117-124.
- Ianni, O. (1996). *A era do globalismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IBGE (2010). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Resultados do Censo*.
- INE, (2009). Instituto Nacional de Estatística. Portugal. *Dados estatísticos*.
- Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- Machado, A. B.(2010). O bairro Jardins: processo de enobrecimento urbano, consolidação de estratos socioeconômicos e "ilhas" de segregação social. *Scientia Plena*, v.6, n. 8.
- Maricato, E. (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: O. Arantes, C. Vainer e E. Maricato. *A Cidade do pensamento único*: Desmanchando consensos. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes.
- Martins, A. R. (1997). *Fronteiras e nações*. 3 ed. São Paulo: Contexto.
- Nader, M. M.(2009). Desenvolvimento urbano sustentável: uma questão de espaço. São Paulo: Blog Ecohabitar. [consultado em 05/05/2011] <http://www.ecohabitararquitetura.com.br/blog>.
- Negri, S. M.(2008). Segregação socioespacial: alguns conceitos e análise. *Coletânea novo tempo*, Rondonópolis, v. VII, n. 8, pp.129-153.
- Nogueira, J. (2009). *Braga acabou com os guetos e o crime caiu a pique*. Porto: I Semanário do Porto. Entrevista ao presidente da Bragahabit.14/05.

Oliveira, I. C. E. (2001). *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA.

Pinto, R. S. B. F. F. (2007). *Hortas urbanas: espaços para o desenvolvimento sustentável de Braga*. Braga: Portugal: Universidade do Minho. (Dissertação de Mestrado).

Sposito, E. S. (2008). *Redes e cidades*. São Paulo: UNESP.

Villaça, F.(2003). Segregação urbana e a justiça (ou A justiça no Injusto Espaço Urbano). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, nº 44, julho/setembro, pp. 341/346.

### **Siglas e Outras Fontes**

CMB - Conselho Municipal de Braga.

PMA - Prefeitura Municipal de Aracaju.

Wikipedia - População do Conselho e Braga em 2009.

DIRENOR



**ESPAÇOS PORTUÁRIOS**

## O Espaço Portuário de São Sebastião no contexto da Geografia Portuária Brasileira

**Heloisa dos Santos Reis**

Mestranda em Geografia Humana da Universidade de São Paulo  
helocabr@yahoo.com.br

### Resumo

O presente trabalho teve como principal objetivo entender como o espaço portuário de São Sebastião organizou-se ao longo do século XX, destacando sua participação nos fluxos portuários brasileiros pretéritos e atuais. O “espaço portuário” de São Sebastião (litoral norte do estado de São Paulo/Brasil) foi entendido como a porção do espaço geográfico que abriga os sítios do porto público de São Sebastião e do terminal marítimo Almirante Barroso da Petrobrás (Tebar). Por meio da pesquisa pudemos evidenciar que, apesar da proximidade geográfica destes objetos técnicos, eles engendram dinâmicas distintas, culminando em uma evidente disparidade no lugar que ocupam no quadro da geografia portuária brasileira: o Tebar, com posição de destaque, inclusive no quadro latino-americano, e o porto público realizando apenas uma movimentação de pequeno porte.

Palavras-Chaves: Geografia Portuária Brasileira, Espaço Portuário, Porto de São Sebastião, Tebar, Litoral Norte/SP.

### Abstract

This study aimed to understand how the port space of São Sebastião was organized during the twentieth century, highlighting its participation in the past and present Brazilian port flows. The port space of São Sebastião (north coast of São Paulo, Brazil) was understood as the portion of geographic space that houses the sites of public port of São Sebastião and the private marine terminal Almirante Barroso Petrobras (Tebar). Through this research we could evidence that despite the geographical proximity of these technical objects, they engender distinct dynamics, culminating in an obvious disparity in their place in the context of Brazilian port geography: the Tebar, with a prominent position, even in the context of Latin American, and the public port performing only a small movement.

Key Words: Brazilian Port Geography, Port Space, Port os São Sebastião, TEBAR, North Coast of São Paulo.

### 1. Introdução

O presente trabalho teve como principal objetivo entender como o espaço portuário de São Sebastião organizou-se ao longo do século XX, destacando sua participação nos fluxos portuários brasileiros pretéritos e atuais. No âmbito da Geografia o inserimos no ramo denominado Geografia da Circulação e dos Transportes, e dedicamos dentro deste, especial atenção à atividade portuária.

Adotamos como premissa fundamental a ideia de que os portos, como objetos técnicos constituintes de sistemas de engenharia viabilizadores do transporte de mercadorias e pessoas na interface terra-mar, foram, e continuam a ser, importantes elementos para o entendimento da organização e produção do espaço, especialmente em sua fachada litorânea, mas também no âmbito da “hinterlândia portuária”.

Do ponto de vista de um estudo geográfico, a primeira consideração a ser feita a respeito da atividade portuária marítima é a da especificidade da sua localização, a saber, a zona litorânea. MORAES (1999) apresenta uma série de elementos que nos permitem pensar as particularidades do litoral em qualquer parte do globo, e destaca que estes espaços possuem uma “localização diferenciada”, com “características próprias de ocupação”, detendo, portanto, o “monopólio espacial de certas atividades” (p.17).

Neste contexto, o litoral apresenta posição ímpar no que concerne à circulação, pois o transporte aquaviário é o meio mais utilizado nas trocas entre os continentes<sup>78</sup>. Assim, a navegação constitui-se em “um elemento importante de qualificação dos sítios litorâneos, os quais detêm um quase monopólio da atividade portuária no mundo” (idem, 1999;17-18).

<sup>78</sup> O transporte marítimo abarca cerca de 80% das mercadorias transportadas globalmente, e em se tratando do peso transportado, temos que cerca de 96% das trocas mundiais sejam feitas via modal marítimo. De acordo com PORTO (1999) a movimentação de cargas nos maiores portos do mundo no início do século XX era de até 20 milhões de toneladas. No início do século XXI a estimativa, segundo o autor, é de que a movimentação alcance entre 100 e 500 milhões de toneladas.

Muito mais que simples estruturas que servem aos imperativos da circulação no território e entre territórios, tidos por isso como a chave para o desenvolvimento econômico dos povos (MMA & TSC BRASIL, 2006), os portos contribuem também para a transformação do espaço, visto que demandam uma série de infraestruturas que viabilizem o seu funcionamento e, a rede de fluxos de mercadorias e informações que se estabelecem nas mais diversas escalas geográficas.

## 2. Considerações Acerca da Gênese da Geografia Portuária Brasileira

A história de ocupação do Brasil está intimamente relacionada à atividade marítima, visto que foi a partir dos sítios portuários litorâneos (locais dos primeiros assentamentos portugueses) que as correntes de povoamento disseminaram-se pelo interior do território. De acordo com MORAES (2007), “todos os fluxos de colonização do Novo Mundo partiram de centros de difusão assentados na costa, que articulavam a hinterlândia explorada com as rotas oceânicas que alavancaram tal exploração” (pág. 32).

O padrão conhecido como “bacia de drenagem”, foi predominante na conformação do território brasileiro, nele todos os caminhos encontram um eixo principal, cujo ponto final era um porto marítimo. Estas localidades, eram chaves para a articulação dos espaços interiores com a economia-mundo que estava em formação.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a primeira etapa de conformação do sistema portuário brasileiro abrangeu o estabelecimento de sítios portuários pontuais, localizados em áreas estratégicas (geralmente baías ou estuários) onde “cada porto polarizava uma variável porção de espaço na hinterlândia, e onde a grandeza de cada um estava diretamente condicionada à extensão e produtividade desse espaço polarizado” (idem; 2007;33). Servindo, principalmente, ao escoamento dos produtos que sucederam-se nos ciclos econômicos que aqui desenvolveram-se (pau-brasil, cana-de-açúcar, ouro), os portos funcionavam como nós que conectavam o território colonial aos interesses do mercantilismo europeu.

Com a Abertura dos Portos às Nações Amigas, em 1808, entramos em uma nova etapa, na qual a exclusividade de comércio com os navios lusitanos começou a ser quebrada. Os portos brasileiros abriram-se a novos “parceiros econômicos”, dentre os quais destacaram-se, majoritariamente, os britânicos, os quais em muito beneficiaram-se com a implantação da infraestrutura ferroviária, com objetivo de facilitar o escoamento da produção da hinterlândia regional, especialmente no período do ciclo do café. Neste período, de acordo com SANTOS & SILVEIRA (2008),

*“as primeiras linhas regulares de navegação entre o Brasil e o Velho Mundo, a partir de 1850, convidam à construção de cais nos portos do Rio de Janeiro, Bahia, São Luís do Maranhão, Recife, Cabedelo e as docas de Belém do Pará, que até então operavam como pontos de um precário desembarque. No Rio de Janeiro, as novas infraestruturas portuárias nascem solidariamente com as primeiras estradas de ferro, como a Pedro II” (pág.33).*

Ao adentrarmos o século XX, o Brasil, devido a uma retração no comércio internacional mundial e nacional em decorrência das duas Guerras Mundiais e de crises financeiras, voltará esforços para a sua industrialização interna, deixando de lado a exclusividade do modelo primário-exportador, vigente até então. Neste contexto, com a chegada das empresas multinacionais e a ampliação dos polos produtivos, os portos, que haviam perdido dinamicidade com o declínio das exportações de café, voltam a ter um papel decisivo na circulação de mercadorias no país. No entanto, cabe destacar que, continuávamos dependentes dos fluxos externos, “seja no provimento de insumos, seja na destinação de suas mercadorias, fortalecendo as determinações da localização litorânea e dos sítios portuários” (MORAES, 2006).

No final do século XX, com a desativação da Portobrás<sup>79</sup> (1990) constrói-se um novo arcabouço normativo para o setor, a partir da promulgação da Lei 8.630/1993 (Lei de

<sup>79</sup> A Portobrás (Empresa de Portos Brasil S/A) foi criada em 1975 com o objetivo de reorganizar o setor portuário brasileiro, a partir da centralização da administração dos portos nacionais e dos terminais privados, o que resultava em um modelo no qual os portos eram administrados diretamente pela Portobrás, pelas Cias. Docas ou por concessionários privados e estaduais. Nesse período, também implantou-se pelo menos um porto organizado por estado com o intuito de diminuir as diferenças regionais.

Modernização dos Portos), cujo principal objetivo foi o de criar um ambiente concorrencial propício à realização das atividades portuárias sob o imperativo dos novos padrões de circulação global de mercadorias, no qual o poder público atuaria como regulador. Desta forma, a referida lei demonstra o interesse do país em incentivar a inserção de seu comércio exterior nos moldes do capitalismo em sua fase concorrencial e neoliberal, bem como em tornar-se atrativo para a realização de tais fluxos no âmbito internacional, o que demandava tanto a modernização da base técnica, quanto do quadro organizacional, ou seja do modelo de gestão portuária vigente<sup>80</sup>.

### 3. Características do Sistema Portuário Brasileiro na Atualidade

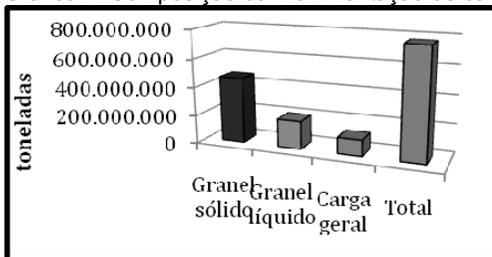
De maneira geral, a hierarquização da movimentação portuária reflete a escala de dinamismo das economias regionais (e estaduais) do país, predominando, de modo geral, os portos de Santos e do Rio de Janeiro, localizados na porção “luminosa” do território brasileiro, ou seja, na chamada “Região Concentrada”<sup>81</sup>, especialmente quando consideramos a diversificação das cargas movimentadas. Esse quadro apenas é alterado

*“pelos fluxos exportadores do agronegócio e das produções extrativistas de base natural, cujos portos se favorecem da proximidade como fator locacional básico. Tais portos tendem a um maior nível de especialização por tipo de carga e apresentam um fluxo de embarque bem maior que o de mercadorias desembarcadas” (MORAES, 2006).*

Apesar dos esforços engendrados com vistas a modernização normativa e técnica do setor, conforme exposto, os portos brasileiros ainda possuem uma série de deficiências<sup>82</sup>, especialmente no que diz respeito aos portos públicos. Sob esta perspectiva, os principais “gargalos” dos portos brasileiros seriam a precariedade dos acessos rodoviários e ferroviários, bem como a falta de dragagem de manutenção, o que afeta a circulação de navios de maior porte, e ainda uma estrutura portuária inadequada aos padrões de navegação mundiais, caracterizada, especialmente, pela a precariedade dos acessos ferroviários e rodoviários, a falta de dragagem de manutenção (IPEA, 2010).

De acordo com dados da ANTAQ (2009), no Brasil existem 34 portos organizados (figura 1), localizados majoritariamente em áreas litorâneas, mas também em algumas vias interiores navegáveis. Há, também, com mais de uma centena de terminais, onde mediante autorização, abre-se à iniciativa privada a exploração dos serviços portuários. Em 2009, eles foram responsáveis pela movimentação de 732.931.141 de toneladas de carga (95% dos fluxos de comércio exterior do Brasil), sendo, portanto, considerados “estratégicos para o País, pois sustentam as interconexões modais do sistema viário nacional, exercem papel de indutores do desenvolvimento e permitem as ligações com outros portos nacionais, marítimos e interiores” (ANTAQ, 2008).

Gráfico 1: Composição da movimentação de cargas nos portos brasileiros em 2008.



Fonte: ANTAQ (2009). Organização: Heloisa dos S. Reis (2009).

<sup>80</sup> Uma das principais preocupações dizia respeito à situação dos terminais privativos, os quais apesar de movimentarem cerca de 70% das mercadorias no âmbito nacional, eram obrigados a pagar tarifas em favor dos portos públicos vizinhos (mesmo que não houvesse contraprestação de serviços) e também não podiam movimentar cargas de terceiros. Segundo, FÁRIA (1998) com a nova lei os terminais privativos foram elevados à condição de potenciais concorrentes dos portos públicos.

<sup>81</sup> De acordo com SANTOS & SILVEIRA (2008), a Região Concentrada abrange “São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul” e caracteriza-se “pela implantação mais consolidada dos dados da ciência, da técnica e da informação”. (pág. 269).

<sup>82</sup> Do ponto de vista dos agentes que estão no centro dos fluxos do comércio internacional (armadores, empresas, etc).

No gráfico 1 podemos visualizar a composição das cargas movimentadas pelos portos brasileiros. O destaque fica para os granéis sólidos, que responderam por 60% das movimentações, seguidos pelos granéis líquidos e pelas cargas gerais, com 25% e 15%, respectivamente. Do volume total da carga geral movimentada no Brasil, ou seja, 102.011.115 de toneladas, cerca de 65,12% estava acondicionada em contêineres<sup>83</sup>.

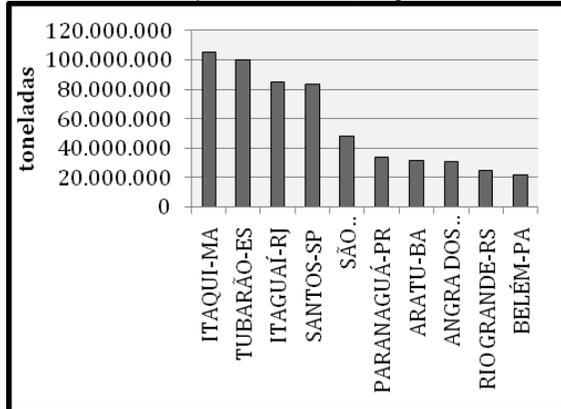
Figura 1: Composição do sistema portuário nacional atual.



Fonte: Ministério dos Transportes (2009).

<sup>83</sup> Conforme poderá verificar-se posteriormente, os contêineres são cargas de presença pouco relevante no espaço portuário de São Sebastião.

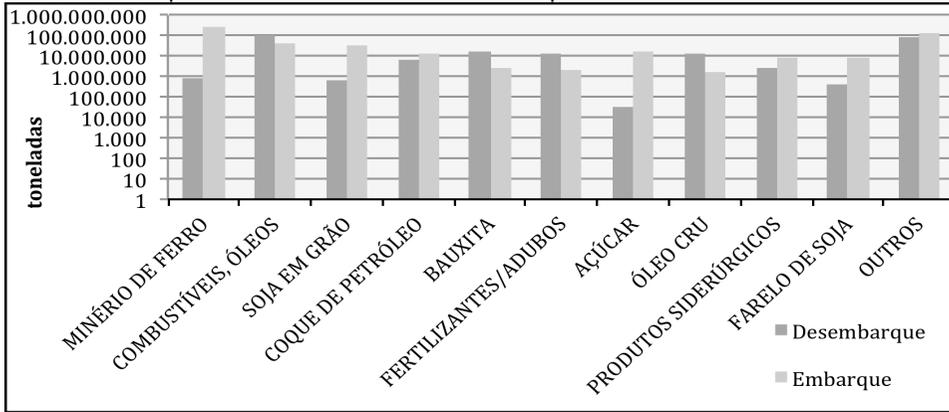
Gráfico 2: Os dez maiores portos do Brasil, segundo a movimentação total de cargas em 2008.



Fonte: ANTAQ (2009). Organização: Heloisa dos S. Reis (2009).

Os maiores portos brasileiros estão elencados no gráfico 2, a partir da movimentação de cargas em 2008. Contudo, deve-se atentar para o fato de que grandes movimentações de cargas não equivalem à diversificação dos produtos. Por exemplo, apesar do Porto de Itaquí figurar em primeiro lugar, o porto de Santos continua a ser o mais importante no que se refere à diversificação das cargas transportadas, possuindo volumes consideráveis dos três tipos de cargas até agora abordados, sendo o porto responsável pela movimentação da maior parte do comércio externo de produtos industrializados (carga geral).

Gráfico 3. Principais mercadorias movimentadas nos portos brasileiros em 2008



Fonte: ANTAQ (2009). Organização: Heloisa dos S. Reis (2009).

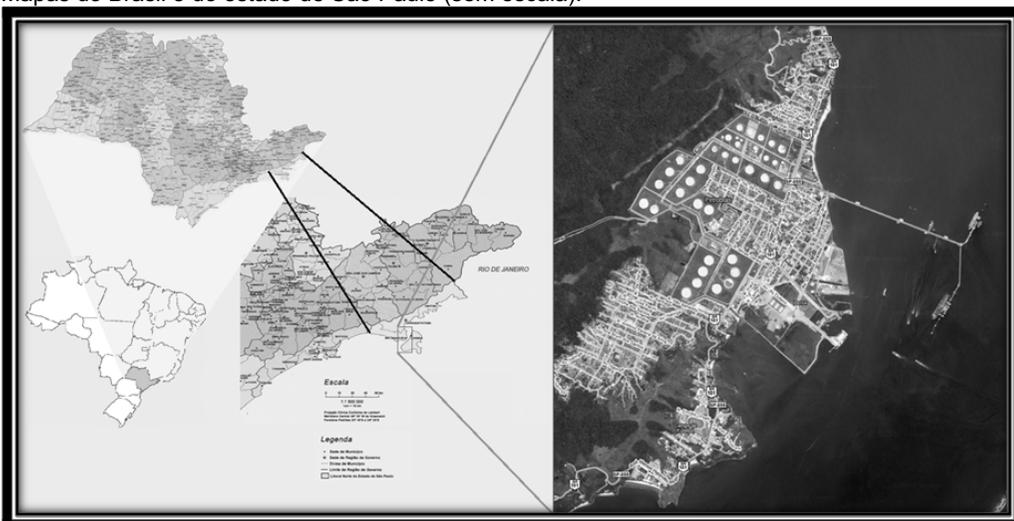
Em termos de tonagem, o gráfico 3 revela que o minério de ferro foi a principal mercadoria movimentada nos portos organizados e terminais privativos, respondendo por 36,5% do total (767 milhões de toneladas). Na sequência, surgem os combustíveis, óleos minerais (petróleo e seus derivados) e outros produtos com 19,1%. A soja em grãos e o farelo de soja, juntos, movimentaram o equivalente a 42 milhões de toneladas, correspondendo a 5,5% do total. O sentido majoritário dos fluxos portuários é o das exportações (cerca de 454 milhões de toneladas), sendo que os principais produtos que figuraram no sentido contrário (importações) foram: combustíveis e óleos minerais, bauxita, fertilizantes/adubos e óleo cru.

#### 4. A Cidade de São Sebastião e o Seu Espaço Portuário

A cidade de São Sebastião localiza-se na porção norte do litoral do estado de São Paulo (mapa 1) em meio a um quadro em que se destacam ao mesmo tempo, a presença marcante da Serra do Mar (mata atlântica), bem como a sua fachada marítima, a partir da qual, no Canal de São Sebastião, uma das melhores regiões portuárias do mundo, avista-se o município de Ilhabela (Ilha de São Sebastião), responsável pelo abrigo de suas águas.

Distando cerca de 213km da cidade de São Paulo, 260km do Rio de Janeiro e 100km de Santos, o município insere-se na microrregião do litoral norte paulista, uma região periférica em relação ao contexto no qual está inserida, que apresenta em seu espaço geográfico “características de dispersão e descontinuidade apesar da relativa homogeneidade das suas condições naturais” e um espaço econômico que “se apresenta desigualmente organizado como espaço de produção, circulação e consumo, predominando os dois últimos em densidade e intensidade de ocorrência” (SILVA, 1975; p. 9).

Mapa 1: Localização da área de estudo (espaço portuário de São Sebastião (SP/Brasil): Obs: Mapas do Brasil e do estado de São Paulo (sem escala).

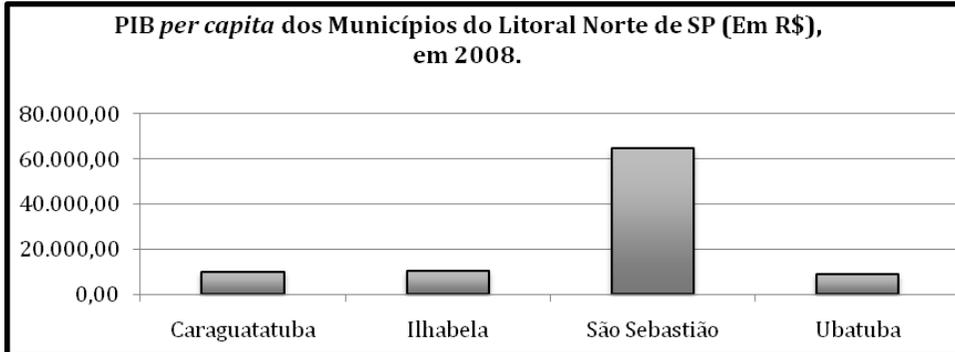


Fontes: IBGE, IGC e Google Maps. Organização: Heloisa dos Santos Reis (2010).

Atualmente, o município possui, segundo a contagem de população do IBGE para 2010, cerca de 73.942 habitantes fixos, e uma densidade demográfica de 187,24 habitantes/km<sup>2</sup> (SEADE, 2011), sendo que esta população chega a ser multiplicada em quatro vezes durante a alta temporada de turismo.

No que concerne aos aspectos econômicos, temos que, a atividade portuária em primeiro lugar e o turismo em segundo figuram como as principais fontes de trabalho e renda para a população. De acordo com as informações oficiais, disponibilizadas pelo IBGE, o PIB do município de São Sebastião foi em 2008 de 64.750,09 mil reais. Em comparação aos demais municípios que compõem o litoral norte (Ubatuba, Caraguatatuba e Ilhabela), este PIB chega a ser até seis vezes maior, conforme pode-se visualizar no gráfico 4, o que já se mostra como um indicio relevante para que se possa visualizar a importância da atividade portuária para a economia local. Isto porque, os municípios do Litoral Norte do estado de São Paulo têm como principal fonte de renda o setor de serviços, no caso aqueles voltados para a atividade turística. Deste modo, ao buscarmos uma explicação para a disparidade existente entre os Produtos Internos Brutos destas localidades, só poderemos encontrá-la na presença da atividade portuária desenvolvida em São Sebastião.

Gráfico 4: PIB per capita dos municípios de Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela e Ubatuba, em 2009.



Fonte: IBGE Cidades (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>) Consultado em abril/2011.

O Canal de São Sebastião, no qual localiza-se nossa área de estudo, constitui-se em um porto natural devido à proteção oferecida pela Ilha de São Sebastião (município de Ilhabela/SP) e estende-se paralelamente entre esta e o continente, acompanhando a direção estrutural brasileira (NE-SW) por cerca de 20km. Uma das principais características do sítio portuário refere-se a distribuição das profundidades<sup>84</sup>, as quais podem chegar a mais de 30m (apesar de existirem em alguns setores junto a costa profundidades inferiores a 5m), sempre possibilitou acesso seguro a diversos tipos de embarcações desde o início da ocupação da região. ALMEIDA (1959) ressalta que “por várias vezes foram feitas referências ao porto de São Sebastião, não só por sua grandeza e profundidade, como também pela segurança do seu incomparável ancoradouro, que em todos os tempos serviu de refúgio às embarcações acossadas pelos temporais” (pág. 57).

O espaço portuário de São Sebastião é aqui considerado com a área que abrange os sítios do Porto Público de São Sebastião e do Terminal Privativo da Petrobrás Almirante Barroso (Tebar). Salientamos, que a utilização da expressão “espaço portuário” tem o intuito de delimitar a área de influência da atividade portuária no município, com seus respectivos fixos e fluxos, bem como expor as contradições existentes entre a realidade do porto público e do terminal privativo, que apesar de imbricadas, possuem dinâmicas distintas, mas que juntas são responsáveis pelo modo como a atividade portuária lá se organiza.

De maneira geral, se considerarmos apenas a presença do porto público podemos destacar o seu legado histórico e sua importância econômica em momentos muito específicos da história de ocupação do litoral brasileiro. No entanto, ao pensarmos também o quadro trazido a tona pela presença da Petrobrás a sua situação ganha complexidade, uma vez que o terminal marítimo, para sua operacionalização, impulsionou uma organização espacial específica no município (locais para construção dos tanques, para a passagem das tubulações e etc) e também é responsável pelos maiores volumes de cargas movimentadas no espaço portuário em questão (fotos 1 e 2).

<sup>84</sup> Para fins de comparação, podemos citar como exemplos: Porto de Santos possui profundidades que variam entre 12,5 e 13,5m; o Porto do Rio de Janeiro conta com profundidades entre 6 e 12m; o Porto de Itajaí com 8m.

Fotos 1 e 2: Aspectos do sítio urbano de São Sebastião.



Em ambas as imagens podemos visualizar, principalmente, a presença marcante da infra-estrutura de apoio ao funcionamento do Terminal Marítimo da Petrobras (tanques de armazenamento de petróleo e derivados).

Fontes: (<http://www.transportes.gov.br> e <http://www.mar.mil.br/com8dn/img/dltiao4.jpg>, respectivamente). Consultados em novembro/2009.

##### **5. O Espaço Portuário de São Sebastião: Fixos e Fluxos**

Conforme já abordado, o espaço portuário de São Sebastião caracteriza-se por abrigar os sítios do porto público de São Sebastião e do terminal marítimo Almirante Barroso da Petrobrás. O porto público tem sua origem relacionada à utilização do Canal de São Sebastião pela empresa colonial como ancoradouro natural para a movimentação de produtos de interesses da metrópole portuguesa, em um processo que foi comum ao litoral brasileiro e originou nossas primeiras redes de cidades. De acordo com SILVA (1975), as condições naturais favoráveis do canal contribuíram para que o mesmo fosse utilizado de maneira permanente desde o início da colonização da região, quando já no século XVII, o cultivo local do açúcar e outros produtos atuaram como elementos dinamizadores da circulação de embarcações no canal, que na rota Rio-Santos, paravam

*“para descarregar peças de fazenda, pipas de vinho ou carne-seca (os principais artigos de importações) e recolhendo pipas de aguardente, açúcar, fumo da terra, anil, farinha de mandioca ou arroz, que aparecem como os principais artigos de exportação, na área do Canal” (FRANÇA, 1951;133).*

O ciclo do ouro em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso trouxe novo vigor para as atividades portuárias no final do século XVII e início do XVIII, uma vez que as localidades litorâneas passaram a funcionar como articuladoras entre as áreas de mineração e o exterior. Contudo, é no século XIX, com o ingresso da região no ciclo cafeeiro, que a mesma conheceria a maior fase de prosperidade, de modo que o litoral norte figuraria como importante produtor de café, escoando sua produção, bem como a do Vale do Paraíba para o Rio de Janeiro, por meio dos portos de São Sebastião e Ubatuba.

A inauguração da ferrovia entre São Paulo e Santos (1867) e entre São Paulo e Rio de Janeiro (1877) atuou como um evento central para entendermos a posição marginal do porto de São Sebastião, pois desencadeou um período de estagnação econômica no litoral norte, resultando no abandono de todos os entrepostos litorâneos, pois a região havia ficado à margem da integração proporcionada pelo transporte ferroviário, isolando-se assim do desenvolvimento por este irradiado.

Fotos 3 e 4: Pier construído em frente ao sítio urbano de São Sebastião na década de 30, e os aspectos do porto público na década de 60



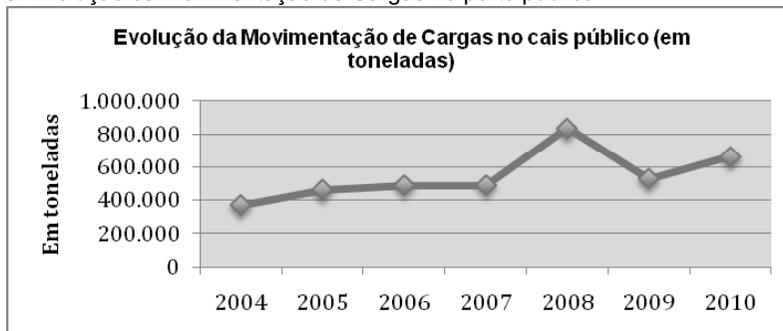
Fonte: Departamento Histórico de São Sebastião, 2009.

Apesar de a ideia de um porto em São Sebastião nunca ter sido abandonada, tendo, inclusive, por vezes sido impulsionada pela bandeira de se tornar uma alternativa para o desafogamento do porto de Santos (que vinha sendo assolado pelas famosas “crises de congestionamento”, cuja mais séria ocorreu nos anos de 1924-25), foi apenas em 1925 que o Governo do Estado requereu ao Governo Federal uma concessão para executar as obras de melhoramento do Porto de São Sebastião.

As obras foram iniciadas em 26 de abril de 1936 e a inauguração do porto organizado ocorreu em 20 de janeiro de 1955 sob a administração do órgão estadual Administração do Porto de São Sebastião. A partir de 1989, a administração do porto passou a ser vinculada à DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A.), da Secretaria de Transportes do Governo do estado de São Paulo. Em 2007, a administração e exploração do porto passaram, da DERSA para a Companhia Docas de São Sebastião, vinculada à Secretaria dos Transportes, a qual vem desde então trabalhando em um Projeto de Desenvolvimento para o porto público, com o objetivo de ampliá-lo e dar maior expressividade à sua movimentação.

O porto público possui quatro berços para atracação, contudo apenas um deles (com 150m de comprimento e profundidade de 8,2m) pode ser utilizado para atracação de grandes navios, os demais atendem a pequenas embarcações, como por exemplo, as de pesca. Para armazenagem o porto conta com três armazéns totalizando 2.531m<sup>2</sup> e três pátios perfazendo 58.500m<sup>2</sup>, para carga geral. Na retro-área portuária existem dois pátios alfandegados com capacidade para até 6000 veículos e mais uma área para a expansão com 283.000m<sup>2</sup>. Fora da área do Porto Organizado existem cinco silos alfandegados da empresa Malteria do Vale, com capacidade para 4.000t de cevada cada e armazéns para produtos químicos da CNAGA (Companhia Nacional de Armazéns Gerais Alfandegados), com uma área total de 17.000m<sup>2</sup> e capacidade para estocar 90.000t de granéis sólidos.

Gráfico 5: Evolução da Movimentação de Cargas no porto público



Fonte: Cia. Docas de São Sebastião ([HTTP://www.portodesaosebastiao.com.br](http://www.portodesaosebastiao.com.br), acesso em nov/2009). Organização: Heloisa dos S. Reis (2009).

O cais público, movimentou em 2010 um total de 664.121 toneladas, sendo as importações de barrilha e sulfato de sódio, responsáveis por mais da metade das toneladas movimentadas. O

gráfico 5 mostra a evolução na movimentação de cargas no cais público entre 2006 e 2010; a partir dele pode-se verificar que a média de toneladas movimentadas pelo porto público é de 500.000t, o que no contexto da geografia portuária brasileira, não se apresenta como um montante expressivo, visto que significa menos de 0,3% do total de cargas, em toneladas, movimentadas no país<sup>85</sup>, o que equivale a 0,12% dos granéis sólidos e 0,37% do total da carga geral. Os principais produtos movimentados no cais do porto público são: barrilha, sulfato de sódio, cevada, enxofre, malte, veículos, animais vivos, equipamentos, ração em sacas e bags químicos.

O Terminal Marítimo Almirante Barroso da Petrobrás, mais conhecido como Tebar, destaca-se como o maior terminal de óleos e derivados da América Latina. Possui quatro píeres para atracação de navios, cujas profundidades variam entre 13m e 23m, os quais interligam-se às suas instalações terrestres que contam com 41 tanques de armazenamento. Seus dutos ligam São Sebastião às cidades paulistas de Santos, Cubatão, Paulínea e Capuava, nas quais localizam-se as mais importantes refinarias.

A implantação do Tebar no canal de São Sebastião é ilustrativa não só das ótimas condições oferecidas pelo canal ao fluxo de grandes navios, mas também marca uma importante definição das prioridades econômicas do governo brasileiro, especialmente no que se refere à política petrolífera. O início do debate remete a 1953, ano de criação da Petrobrás e em que intensifica-se a discussão acerca da instalação de refinarias de grande porte, da implantação do monopólio estatal do petróleo, bem como das atividades de abastecimento, transporte e descarga do produto.

A partir da década de 50 a lucratividade do transporte do petróleo passou a se relacionar intrinsecamente com a capacidade de tonelagem dos navios, os quais por sua vez, passaram a requerer espaços aquáticos que abrigassem calados cada vez maiores. Desta forma a pouca profundidade oferecida pelo Porto de Santos passou a figurar como um elemento impeditivo de circulação de grandes petroleiros. As novas necessidades da Petrobras, especialmente frente ao crescimento da demanda por óleos e derivados, representada, por exemplo, pela construção da refinaria de Cubatão/SP (Presidente Bernardes), fez crescer também a necessidade de se executar os serviços de descarga do produto (petróleo bruto) sob novos padrões operacionais, sem interrupções, e especialmente interferências de outros tipos de carga (KANDAS,1988).

Inicialmente, as Cias. Estrangeiras de petróleo desejavam a construção de um terminal marítimo próximo ao porto de Santos, mas em águas profundas, uma vez que se previa a necessidade de operar com petroleiros de até 45.000 toneladas (SILVA, 1975). Tal ideia não era interessante à Companhia Docas de Santos, uma vez que esta iria sofrer uma grande diminuição de sua renda, ao não mais arrecadar as taxas referentes ao transporte de petróleo em seu canal e por isso sempre foi a defensora da adaptação do porto de Santos para o atendimento das novas necessidades do transporte de petróleo. O fato é que em 1961, o presidente Jânio Quadros autoriza, através de decreto, a construção do Terminal Marítimo da Petrobrás em São Sebastião, após rigorosos estudos acerca das características do trecho de costa paulista entre São Sebastião e Santos, optando pelo primeiro - dentre outras razões - por ser ele "o último porto natural do sul do país, mais próximo do Golfo Pérsico, do extremo Oriente e parte da África".

Finalmente, após o início das obras em 1963, tem-se a conclusão das obras em 1969, ano no qual o terminal recebeu o primeiro superpetroleiro, cuja carga foi superior a meio milhão de barris de petróleo, os quais foram bombeados para a Refinaria de Presidente Bernardes através do oleoduto (com cerca de 120 km de extensão). Desde então, ao contrário do que ocorreu no cais público, as instalações do Terminal foram ampliadas (tanto em terra quanto no mar) de modo a dinamizar as operações e acompanhar o aumento da demanda.

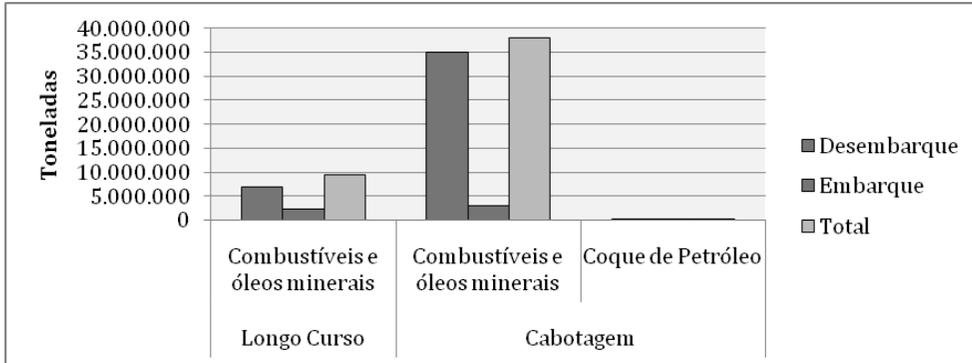
No que tange à movimentação no cais privativo, temos que nele verificam-se os maiores volumes de cargas, no caso, os granéis líquidos. De acordo com a ANTAQ, os portos brasileiros movimentaram em 2009, um total de 197.934.640 de toneladas de granéis líquidos (combustíveis, solventes, óleos vegetais, etc.). O "espaço portuário" de São Sebastião (SP), através do Terminal Marítimo Almirante Barroso foi o que mais movimentou esse tipo de carga: 49.515.291 de toneladas ou 25% do total. O porto de Angra dos Reis (Terminal Almirante M.

<sup>85</sup> A grande pujança verificada no ano de 2008 diz respeito ao período que o porto público funcionou como uma plataforma de apoio para as operações da Petrobrás em relação ao Pré-Sal na Bacia de Santos/SP.

Fonseca), com 35.417.192t, ou seja, 17,9% do total, ficou em segundo lugar e o porto baiano de Aratu (Terminais Almirante Alves Câmara e Dow Química), em terceiro com 9,9% (19.981.664).

Destacam-se nas operações com navios de longo curso produtos como diesel, gasolina, óleo combustível e petróleo. Já nas operações de cabotagem, os principais granéis líquidos movimentados foram água, diesel, gasóleo, gasolina, nafta, óleo combustível, petróleo e QAV. A cabotagem, como podemos verificar no gráfico 6, é responsável pela maior parte do volume transportado, contribuindo com 80,4%, enquanto que as operações de longo curso, cuja origem é principalmente o Oriente Médio, respondem por 19,6% do volume total movimentado.

Gráfico 6: Movimentação de granéis líquidos no TEBAR, de acordo com o tipo de navegação e sentido



Fonte: ANTAQ (2009). Organização: Heloisa dos S. Reis (2009).

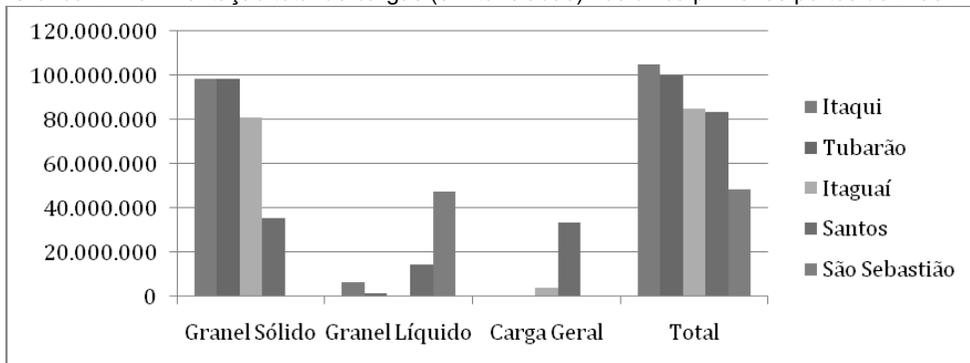
## 6. O Espaço Portuário de São Sebastião no Contexto da Geografia Portuária Brasileira

O breve esboço histórico apresentado anteriormente nos permite afirmar que o processo de produção e organização do espaço portuário de São Sebastião esteve intrinsecamente relacionado à sua inserção nos ciclos econômicos que, desde o período colonial, no Brasil se desenvolveram. Ademais, sua situação atual é resultado de uma série de ações, cujas intenções sempre revelaram o objetivo de privilegiar o desenvolvimento de alguns objetos técnicos (como o terminal privativo, e de maneira geral o porto de Santos), em detrimento de outros (porto público), a partir de uma presença marcante, por vezes refletida como “ausência” ou “omissão” do poder público.

Desta feita, ao expormos o quadro da circulação de mercadorias no espaço portuário de São Sebastião, buscamos ressaltar elementos que nos permitem definir o seu lugar no quadro nacional da circulação de mercadorias, visto que, a circulação, como uma das etapas de realização do capital, torna-se cada vez mais imperativa para o entendimento do processo de hierarquização dos lugares e da maneira como eles inserem-se no todo. Se, em um primeiro momento, ao analisarmos apenas a movimentação do cais público, o espaço portuário em questão passa “despercebido” diante do quadro nacional, quando nos voltamos para a movimentação do cais privativo, esta visão muda completamente.

É, assim, pois que ao analisarmos este espaço portuário em sua totalidade verificamos que ele ocupa o quinto lugar entre os principais portos brasileiros, atrás apenas de Itaqui – MA, Tubarão – ES, Itaguaí – RJ e Santos – SP, como visualiza-se no gráfico 7. No mesmo gráfico, podemos observar que em se tratando apenas de granéis líquidos, o espaço portuário de São Sebastião, por meio do terminal marítimo da Petrobras, ocupa posição de destaque. Nesse sentido, é interessante atentar para o fato de que grandes movimentações de cargas não equivalem à diversificação de produtos. Assim, apesar de o porto de Itaqui figurar em primeiro lugar no quadro geral, é o porto de Santos que continua a ser o mais importante no que diz respeito à diversificação das cargas transportadas, possuindo valores consideráveis dos três tipos de cargas, sendo o responsável pela maior parte da movimentação dos produtos industrializados no comércio externo.

Gráfico 7: Movimentação total de cargas (em toneladas) nos cinco primeiros portos do Brasil



Fonte: ANTAQ (2008). Organização: Heloisa dos S. Reis (2009).

Desta maneira, é nítida a importância do Tebar para a Petrobrás “não só pela facilidade no desembarço e transferência do petróleo bruto, pela economia de divisas proporcionada à balança comercial, mas ainda por ter possibilitado, para a empresa, a aplicação dos lucros do transporte em outros setores, como a prospecção” (SILVA, 1975;8). Ademais, ele atua como um objeto que confere luminosidade para este espaço, uma vez que é estratégico para a circulação de óleos e derivados no país, afinal é nele que se concentram as maiores movimentações destes tipos de graneis líquidos no Brasil. Sua localização, nas proximidades dos principais centros consumidores, bem como das áreas de refino o colocam numa posição econômica de destaque, o que poderá ser ainda mais intensificado com as novas descobertas de petróleo na Bacia de Santos<sup>86</sup>, as quais devem aumentar a demanda pela utilização do terminal.

Regionalmente ou mesmo localmente a atividade portuária em São Sebastião mostra-se presente e também essencial para fazer com que o município não seja, como seus demais vizinhos, dependente de uma atividade econômica com expressividade sazonal, como o turismo, junto ao qual inclusive existe a possibilidade de funcionarem como parceiros, pois a região, dada as suas paisagens naturais, faz parte da rota de cruzeiros marítimos, os quais, no entanto, apenas “passam” pelo canal, pois não existem um terminal para atracação. Ademais, um projeto cunhado pela atual administração do porto público, com apoio do Governo do Estado de São Paulo, visa ampliar a participação do porto público na circulação de mercadorias, com a construção de mais berços de atracação, bem como novos pátios de armazenamento e também a sua melhor adequação à cargas específicas, como contêineres, etanol<sup>87</sup>, veículos, açúcar e outros graneis sólidos.

No entanto, esse projeto vem enfrentando grandes críticas, especialmente por parte dos ambientalistas que temem pela destruição dos ecossistemas da região. Isto porque o espaço portuário, já limitado pela estreita faixa de planície entre a escarpa da serra e o mar, encontra-se “cercado” pelo Parque Estadual da Serra do Mar, o que dificulta, por exemplo, a construção de novas vias de acesso ao planalto<sup>88</sup>, onde se localiza a hinterlândia portuária, e que hoje é feita basicamente pelo sistema Rodovia dos Tamoios – Rodovia Rio-Santos, ambas com acesso em mão única<sup>89</sup>.

Considerando que na geografia portuária brasileira predominam em geral a navegação de longo curso (cerca de 75%) em relação à navegação de cabotagem, verificamos duas realidades distintas para o espaço portuário em questão. De maneira geral, tendo em vista a predominância das movimentações referentes ao Tebar, e sendo essas predominantemente originárias da navegação de cabotagem, concluímos que é este tipo de navegação o predominante. No entanto, isto não é aplicável para o porto público, no qual predominam as importações de produtos originários, majoritariamente do longo curso.

<sup>86</sup> As reservas de petróleo encontradas na camada pré-sal do litoral brasileiro estão dentro da área marítima considerada zona econômica exclusiva do Brasil. São reservas com petróleo considerado de média a alta qualidade, segundo a escala API. Apenas com a descoberta dos três primeiros campos do pré-sal, Tupi, Iara e Parque das Baleias, as reservas brasileiras comprovadas, que eram de 14 bilhões de barris, aumentaram para 33 bilhões de barris. Além destas existem reservas possíveis e prováveis de 50 a 100 bilhões de barris.

<sup>87</sup> O espaço portuário de São Sebastião será, de acordo com o projeto desenvolvido pela Petrobrás (o chamado Corredor do Etanol), o nó final da rede para a exportação do etanol produzido na Região Centro-Oeste do Brasil.

<sup>88</sup> Interessante destacar que a questão do acesso ao espaço portuário de São Sebastião é um de seus principais “pontos de estrangulamento”, especialmente em virtude da ausência de acesso ferroviário, mas também pela precariedade do acesso rodoviário.

<sup>89</sup> Para o Tebar isto não se revela como uma dificuldade, visto que a comunicação do mesmo com sua hinterlândia é feita através de uma rede de dutos.

## 7. Considerações Finais

Buscamos expor nas linhas anteriores alguns elementos que nos permitissem pensar a inserção do espaço portuário de São Sebastião no quadro da geografia portuária brasileira, tendo em vista a importância, cada vez mais direcionada a estes objetos técnicos no contexto atual da economia internacional, na qual a circulação está no cerne das preocupações dos agentes hegemônicos.

De modo geral, podemos verificar que apesar da proximidade geográfica dos objetos técnicos que compõem o espaço portuário em tela (porto público e terminal privativo), eles engendram dinâmicas claramente distintas, visíveis quando nos voltamos para a movimentação de cargas que realizam, culminando em uma evidente disparidade no lugar que ocupam no quadro da geografia portuária brasileira: o porto público, cuja história foi responsável por originar a própria cidade, hoje participa de maneira periférica na geografia dos portos brasileiros, conforme já exposto. Já o Tebar, possui posição de destaque e estratégica, e consequentemente, de centralidade no quadro nacional e, também, latino-americano de movimentação de grãos líquidos (óleos e derivados).

Nesse sentido, as possibilidades que se anunciam, com os projetos de ampliação e melhoramento da infraestrutura portuária para o porto público, bem como das demandas que serão geradas para o terminal privativo em decorrência das descobertas de recursos energéticos na Bacia de Santos, abrem a possibilidade para o debate crítico acerca da situação atual da nossa rede portuária, e principalmente, de como, e a quais custos estamos mobilizando os recursos do nosso território, neste quadro de competitividade espacial, posto como necessário para uma melhor inserção do país no jogo das trocas internacionais.

## Bibliografia

ALMEIDA, Antônio Paulino de. *Memória Histórica sobre São Sebastião*. Coleção da Revista de História. São Paulo, 1959.

CUNHA, Ícaro. *Conflito Ambiental em Águas Costeiras: relação porto-cidade no Canal de São Sebastião* *In Ambiente & Sociedade*. São Paulo: vol, VI nº 2, jul/dez 2003.

DPH (Departamento Histórico de São Sebastião). *São Sebastião – ocupação e trajetória histórica*. Disponível em <<http://www.saosebastiao.sp.gov.br>>.

FRANÇA, Ary. *A Ilha de São Sebastião*. Tese (concurso) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP. São Paulo, 1951.

KANDAS, Esther. *A implantação do Terminal Marítimo Almirante Barroso: marco da definição da política petrolífera brasileira (1953-1969)*. Tese de Doutorado em História Econômica. São Paulo: FFLCH-USP, 1988.

MMA & TSC Brasil. *Qualidade ambiental e atividade portuária no Brasil – material de treinamento*. Rio Grande: Manual do participante, 2006.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma Geografia do litoral brasileiro*. São Paulo: Editora Hucitec/Edusp, 1999.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. *Fundamentos e Geografia do Sistema Portuário Brasileiro* *In MMA & TSC Brasil. Qualidade ambiental e atividade portuária no Brasil – material de treinamento*. Rio Grande: Manual do participante, 2006.

PORTO, Marcos Maia. *Desenho institucional e modelos de gestão portuária: o caso brasileiro*. *In SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe (org.)*. *Cidades e Portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. Coleção Milton Santos. São Paulo: Edusp, 2002.

SILVA, Armando Corrêa da. *O litoral norte de São Paulo: formação de uma região periférica*. Tese de Doutorado em Geografia. São Paulo: FFLCH-USP, 1975.

**Outros:**

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - <http://www.antaq.gov.br>

CIA. DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO - <http://www.portodesaosebastiao.com.br>.

DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S.A.

IBGE - <http://www.ibge.gov.br/home/>

IPEA - <http://www.ipea.gov.br/portal/>

SEADE - <http://www.seade.gov.br/>

## O Objeto Técnico Contêiner na Dinâmica Portuária de Santos

**Isabela Silveira Machado**

Universidade de São Paulo  
beladana2000@gmail.com

### Resumo

O presente artigo tem como estudo de caso o processo de containerização do Porto de Santos, localizado na cidade de Santos, litoral do Estado de São Paulo. O Porto, ao longo de sua evolução histórica, passa por inúmeras transformações. A recente evolução do setor de transportes marítimos e a containerização da carga, constituem as bases do processo de reestruturação dos portos modernos. Esse novo objeto técnico demanda novos espaços, desenvolvimento de novos sistemas operacionais e dispositivos legais, provocando (re) ordenamento do espaço portuário de Santos.

Palavras-Chaves: Porto de Santos. Containerização. Espaço Portuário. Portos Modernos.

### Abstract

The work has as case study the process of containerization of the Port of Santos, located in the city of Santos, coast of São Paulo State. The port, during its historical evolution, pass through many transformations. The recent evolution of maritime transportation and load, are the bases of the reconstruction process of modern ports. This new technical object demands new spaces, development of new operational systems and legal provisions, giving the redefinition of the space port of Santos.

Key-words: Port of Santos. Containerization. Space Port. Modern Ports.

### 1. Introdução

Os portos desempenharam e continuam desempenhando papel muito importante para a formação socio-espacial de diferentes nações e regiões; são o grande elo entre o transporte terrestre e o transporte marítimo. Eles estão no centro da história econômica do mundo e, com o passar dos séculos, tiveram seu significado muitas vezes alterado, adquirindo novas funções, estabelecendo novas relações com seu entorno bem como com lugares por vezes distantes.

Acompanhando as necessidades que imperavam em cada momento da história, bem como o desenvolvimento das técnicas, os portos sofreram diversas mudanças. Suas funções também foram objeto de transformações drásticas. Dos séculos V ao XVI (período conhecido como Idade Média), prestaram-se, sobretudo, à proteção militar e ao combate à pirataria. A partir do século XIX, os portos passaram a exercer a função de trocas comerciais, função esta que perdura até os dias atuais.

Mais do que estruturas que servem aos propósitos da circulação no/entre territórios, os portos também participam da produção do espaço, pelo fato de demandarem infra-estruturas que possibilitem seu funcionamento nas mais variadas escalas geográficas (local/regional/global).

#### *A Revolução dos Contêineres*

Segundo Ornelas (2008), paralelo à evolução dos portos modernos, dá-se a evolução da navegação marítima que, marcada pelas inovações técnicas do início do século XIX, acarreta profundas transformações na estrutura e nas atividades dos portos, afetando o entorno onde estão situados. O porto moderno “deve estar provido de aparelhagens eficazes de recepção, alojamento dos navios e manipulação e conservação das mercadorias” (GEORGE, 1961, p.319).

#### *Definição de contêiner*

De acordo com Mendonça e Keedi (1997 *apud* Ornelas, 2008, p. 83), o contêiner constitui um equipamento do veículo transportador que se caracteriza pela resistência e facilidade de transporte de mercadorias, por um ou mais modais [...] criado para o transporte unitizado<sup>90</sup> de mercadorias.

Para Marisa Nobre

---

<sup>90</sup> Unilitização diz respeito ao acondicionamento de várias unidades de carga em unidades menores, homogêneas e padronizadas, visando facilitar o manuseio no transbordo entre o expedidor e o destinatário (FARIA, 2001).

*O contêiner tem as qualidades de um cidadão do mundo. Cada contêiner tem uma identificação própria, atravessa fronteiras, enfrenta diversidades culturais e climáticas, não tem domicílio fixo e, por vocação, promove a realocação física da produção entre países onde haja abundância ou falta de mercadorias. (NOBRE, 2006, p. 110)*

Legalmente falando, há um marco regulatório, a chamada Lei 6.288, de 11/12/1975, chamada *Lei do Contêiner*, que estabelece:

*Artigo 1º* - O transporte de mercadorias, internacional ou nacional, quando efetuado em unidades de carga, será regulado por essa lei.

*Da carga unitizada e das unidades de carga*

*Artigo 2º* - Para os efeitos desta lei, denominam-se:

I - Carga unitizada: um ou mais volumes acondicionados em uma unidade de carga.

II - Unidade de carga: os equipamentos de transportes adequados à unitização de mercadorias a serem transportados, passíveis de completa manipulação, durante o percurso e em todos os meios de transporte utilizados.

*Parágrafo único* - São consideradas unidades de carga os *containers* em geral, os *pallets*, as pré-lingadas e outros quaisquer equipamentos de transportes que atendam aos fins indicados e que venham a ser definidos em regulamento.

*Do Contêiner*

*Artigo 3º* - O *container*, para todos os efeitos legais, não constitui embalagem das mercadorias, sendo considerado sempre um equipamento ou acessório do veículo transportador.

*Parágrafo único* - A conceituação de *container* não abrange veículos, acessórios ou peças de veículos e embalagens, mas compreende seus acessórios, equipamentos específicos, tais como *trailers*, *bogies*, *raks* ou prateleiras, berços ou módulos, desde que utilizados como parte integrante do *container*.

*Artigo 4º* - O *contêiner* deve satisfazer as condições técnicas e de segurança previstas pelas convenções internacionais existentes, pelas normas legais ou regulamentares nacionais, inclusive controle fiscal, e atender as especificações estabelecidas por organismos especializados.

*Artigo 5º* - As unidades de carga a que se refere o parágrafo único do artigo 2º, e seus acessórios e equipamentos específicos mencionados no parágrafo único do artigo 3º, podem ser de propriedade do transportador ou do seu agente, do importador, do exportador, ou de pessoa jurídica cuja atividade se relacione com a atividade de transporte".

*Tipos de Contêiner*

Os contêineres mais usados de modo geral são os que possuem entre 20 e 40 pés. As capacidades volumétricas dos contêineres são medidas em metros cúbicos ou pés cúbicos. Quanto à capacidade em peso, são definidos em quilogramas e libras (medida inglesa). Os contêineres são modulares, sendo um módulo denominado TEU (*Twenty Feet or Equivalent Unit*) – Unidade de Vinte Pés ou Equivalente.

Os tipos de contêiner mais usados são:

- General Purpose Container;
- Open Top (Aberto em Cima);
- Bulk (para Carga a granel);
- Reefer (Frigorífico);
- Tank (Tanque);
- Open Side (com Aberturas Laterais);
- Flat Rack (Sem Teto e sem Laterais).

Figura 1: Contêiner Open Top



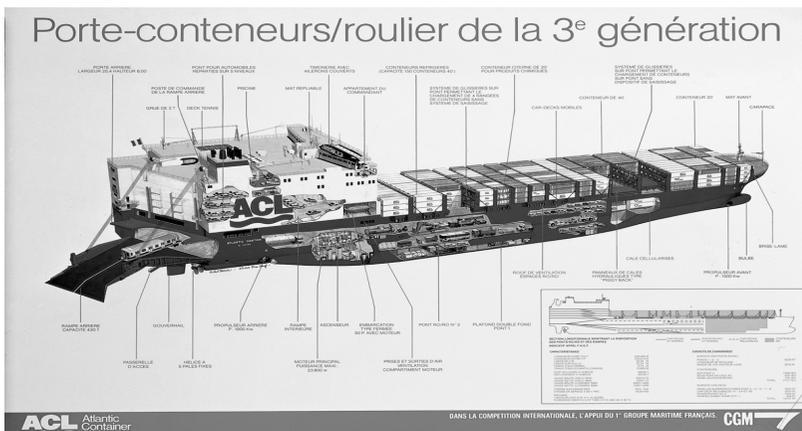
Fonte: <http://www.rainbow-containers.com/Specials/20%B4-SideDoor-Foto-9.jpg>  
Acessada em 10/05/2011

Segundo Ornelas (2008), a utilização dos contêineres para transporte de carga geral impôs inúmeras mutações no tamanho e na capacidade dos navios e, conseqüentemente, nos portos. A movimentação de contêineres provocou também, direta e indiretamente, a inserção de novos objetos técnicos nos portos, bem como mudanças nas dimensões da área portuária com a criação de terminais específicos para contêineres, de áreas retroportuárias, áreas de estocagem e de movimentação (carga e descarga).

Também ocorreram grandes mudanças em relação à mão de obra, dragagem, necessidade de maiores calados e informatização das atividades e serviços portuários em todos os portos do mundo.

Os próprios navios transportadores tiveram que sofrer uma drástica mudança em suas estruturas para poder receber contêineres. Suas dimensões e capacidades foram alteradas, surgindo então os chamados navios *Pós Panamax*, além dos Navios Porta-Contêineres, Navios Multicargas, Navios Roll On/Roll Off e os Transtêineres.

Figura 2: Porta contêiner de 3ª Geração



Fonte: <http://www.orey.com/showpage.php?id=30&cid=3>  
Acessado em: 20/10/2010

O contêiner permitiu aumentar os espaços disponíveis para cargas nos navios, através da racionalização da sua construção e utilização dos espaços disponíveis para carga, sem que para isso se necessitasse aumentar o tamanho das embarcações, além de reduzir custos e facilitar o manuseio da carga, contribuindo para agilizar o transporte com segurança e padronização.

Rodrigues (2003) *apud* Neto (2005) destaca que a acelerada evolução de novos conceitos de navios e equipamentos para movimentar contêineres, com o advento da Transferência Eletrônica de Dados e a universalização da internet, contribuiu decisivamente para o processo de containerização se transformasse em uma das atividades que mais cresce no mundo, consolidando definitivamente o transporte multimodal de cargas.

Estas transformações do papel do contêiner na dinamização do porto e na transformação da paisagem são apontadas por Santos (2002)

*As interligações entre os sistemas de engenharia de diversas idades e intencionalidades tornam-se realidade quando os progressos técnicos permitem superar as diferenças entre as conexões. A introdução dos contêineres possibilitou a organização da carga e a coordenação entre as diversas modalidades de circulação, ampliando a sua área. (SANTOS, 2002, p. 182).*

As transformações produzidas no setor do transporte marítimo e de cargas em geral impactaram as estruturas portuárias em todo o mundo. Segundo Ornelas (2008), com o Porto de Santos não foi diferente. Embarcações cada vez maiores e mais especializadas demandam um novo sistema de objetos em terra capaz de atender às suas demandas. Isso implica, de um lado, em uma constante necessidade de modernização das infra-estruturas portuárias e, de outro, por vezes, na expansão territorial do porto, como, de fato, ocorreu com muitos portos no mundo, incluindo-se Santos.

## 2. Introdução do Contêiner no Porto de Santos

*Os condicionantes do processo de modernização e mudanças no sistema portuário brasileiro, especialmente, no plano externo, encontram-se na redefinição contínua dos fluxos de comércio exterior, nas novas tecnologias, na globalização da economia, nas pressões por maior qualidade e agilidade e nos menores custos dos serviços. (ORNELAS, 2008)*

A introdução dos contêineres foi o início de uma nova época na história do Porto de Santos. Seus efeitos transformaram em poucas décadas a paisagem da região, com a introdução de novos objetos técnicos, a necessidade de criação de ocupação de espaços cada vez maiores, além da influencia direta sobre a vida cotidiana da cidade, através da modificação do trânsito e a necessidade de veículos especializados em transporte de cargas containerizadas.

Os dois primeiros contêineres<sup>91</sup> desembarcaram em Santos em meados de 1966, trazidos para testes pela empresa norte americana Moore McCormack Lines, Inc, em seu navio Mormacdawn. Foram os dois primeiros contêineres movimentados em um porto sul americano. Pela inexistência de equipamento apropriado no cais ou a bordo, foram retirados do navio pela cámbrea Sansão, um guindaste flutuante mais tarde desativado, numa operação morosa.

Durante a década de 1970, as operações envolvendo os contêineres começam a se intensificar nos portos mundiais, e Santos não foi uma exceção. Porém, o porto ainda não contava com um terminal específico para atender esta demanda, além da falta de equipamentos corretos para o manejo dos contêineres.

Mesmo após muita pesquisa, estatísticas acerca da movimentação de contêineres na década de 1970 quase não foram encontradas, excetuando-se os seguintes dados, encontrados no site da revista Novo Milênio, que apontam que em 1975, a movimentação de contêineres em Santos foi de 29.451 unidades; em 1977 de 39.657 e 1978 de 51.338.

<sup>91</sup> Dados e informações obtidas em boa parte no site [www.novomilenio.inf.br/santos](http://www.novomilenio.inf.br/santos) e através de entrevista com o jornalista responsável pelo site, Carlos Pimentel, feita via e-mail em novembro de 2010.

Mas a partir de década de 1981, esse cenário foi alterado. Após 15 anos fazendo parte do circuito mundial de transporte de cargas marítimas containerizadas, é inaugurado, em 30/08/1981, o primeiro terminal de contêineres de Santos, e do Brasil, o *Terminal de Contêineres da Margem Esquerda do Porto de Santos* (Tecon).

Figura 3: Vista Aérea das obras do Tecon em 1980



Fonte: [www.novomilenio.inf.br](http://www.novomilenio.inf.br) (acessado em 10/12/2010)

O Tecon ocupava uma área de 320 mil metros quadrados na margem esquerda, com capacidade de movimentar cerca de 140 mil contêineres por ano, sendo sua administração de responsabilidade da CODESP.

### 3. Transformações Técnicas, Espaciais e Normativas

Como consequência direta do advento dos contêineres, a navegação marítima e o setor portuário tiveram que se modernizar e adequar sua forma de atuação à nova realidade da distribuição internacional.

Segundo Rodriguez (2001) APUD Ornelas (2008)

*Mudanças na forma física das mercadorias e, sobretudo, a invenção da unitização da carga geral em contêineres impuseram novos métodos de manipulação e de condições de armazenagem. No que diz respeito ao transporte marítimo, a especialização e o tipo de embarcação acaba por determinar as especificidades da infra-estrutura portuária e dos serviços portuários (guindastes, equipamentos de carga e descarga, as características da infra-estrutura terrestre, dos serviços prestados às embarcações como rebocadores, da praticagem, do fornecimento de combustíveis, água e energia elétrica, dos materiais de consumo a bordo, dos consertos, e todo tipo de serviço ligado à tripulação e a mão de obra portuária. (RODRIGUEZ, 2001 APUD ORNELAS, 2008, p. 89).*

O professor Léo Tadeu Robles, em entrevista a Intelog, em maio de 2006, também fala sobre as mudanças técnicas que a introdução do contêiner provocou na navegação marítima e na infra-estrutura dos portos:

*O surgimento do contêiner é considerado a revolução tecnológica do comércio exterior no século passado (XX). Ele é a face real ou física da*

*globalização. A implantação do contêiner não se limita a somente tirar a roda do caminhão ou colocar um caminhão em outro veículo maior. Na verdade, o contêiner é a grande solução logística. Porque se tornou uma embalagem padronizada e, com isso, eliminou todas as movimentações que geravam perda de tempo e de custos. Essas preparações, as operações de arrumação da carga, passaram a ser feitas fora da atividade do equipamento de maior custo, que é o navio. [...]. Antigamente, as mercadorias eram colocadas e estivadas uma a uma, ou mecanicamente ou com a mãe de obra braçal. A arrumação da carga era feita fora do navio, no cais, tanto quando chegava como quando ia. Então, o contêiner diminuiu drasticamente os custos de transporte e aumentou muito a produtividade do equipamento de maior custo: o navio. Isso fez com que as correntes de comércio exterior se viabilizassem. Sem o contêiner, não teria havido, principalmente, nas duas últimas décadas, essa expansão tão grande do comércio internacional. (ROBLES, 2006)*

Dentre as transformações técnicas acarretadas pela introdução dos contêineres, podemos citar a necessidade da alteração estrutural dos navios, que tiveram que se adaptar para receber o novo objeto técnico. Os navios ficaram maiores e mais modernos, com a introdução de sistemas informacionais e compartimentos específicos de transporte de mercadorias.

Outra alteração técnica necessária ao Porto de Santos e aos portos em geral, diz respeito aos equipamentos necessários para o correto manuseio de carga e descarga dos contêineres. Entre eles podemos elencar:

- *Transtêineres*: guas de pátio montadas sobre pneus ou linhas férreas que fazem a transferência de contêineres do caminhão ao terminal e vice-versa;
- *Portêineres*: utilizados na transferência de contêineres entre o navio e o cais do porto;
- *Straddle Carries*: empilhadeira de contêineres;
- *Reach Stackers*: equipamento para movimentação de contêineres.

A modernização (carga/descarga/armazenamento) demandada pelo contêiner provocou também conseqüências no trabalho desenvolvido no Porto de Santos. Por exemplo, algumas profissões foram praticamente extintas, como a de consertador de carga e descarga (trabalhador que costurava sacos de café, rompidos ou consertava embalagens danificadas). Outras profissões foram adaptadas, como as dos conferentes, que antes tinham de contar saco por saco de café, e passaram a registrar contêineres fechados, que eram içados para bordo. De certo modo, a operação de embarque e desembarque foi dividida em duas: o embarque da carga no contêiner, feita fora do porto, e o embarque do contêiner fechado, no cais. Uma conseqüência dessa divisão decorreu do fato de que a Receita Federal foi obrigada a mudar seu *modus operandi*, criando os chamados *Portos Secos*.

Além da obtenção de novos equipamentos, da criação dos portos secos, nova legislação alfandegária e alterações nas profissões portuárias, a grande demanda por espaços de armazenamento (retroáreas) e pátios de armazenamento, além da necessidade de vias de chegada e escoamento dos produtos também alterou substancialmente os espaços dos portos, tal como ocorreu em Santos.

Hoje, quase 30 anos após a construção do Tecon, o Porto de Santos tem mais de 40 armazéns e milhares de metros em áreas de pátios de estocagem. E a demanda futura exige muito mais do que a atual capacidade que o Porto de Santos oferece. Por isso, no Plano de Desenvolvimento do Porto de Santos - PDEPS, novas áreas de armazenamento de carga geral são estudadas, para ampliar a capacidade do Porto e adequá-lo para a futura demanda do comércio mundial.

Outro aspecto a ser ressaltado é a profunda ligação entre a introdução do sistema de containerização e a informática. As empresas de navegação sempre estiveram na vanguarda do uso da computação e o contêiner, com dimensões padronizadas e um número de registro que facilita o rastreamento, facilitou o gerenciamento da movimentação portuária.

Juntos, computador e contêiner provocaram grandes transformações tecnológicas na movimentação de cargas, motivando cada vez mais a busca por economias em cada escala

operacional, jogando luz em falhas operacionais que antes eram negligenciadas, facilitando a vida do operador portuário.

Em relação à questão normativa, a Lei 8.630/93, conhecida como Lei de Modernização Portuária, instituiu a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) em todos os portos organizados, e no caso de Santos, alterou o status da CODESP, de Operadora Portuária, passando a se constituir como Autoridade Portuária em 1998.

Associada à Lei de Modernização dos Portos, existem hoje, fortes pressões empresariais e sociais. Primeiro, por parte da iniciativa privada, interessada em sua completa implantação e numa maior eficiência e funcionalidade dos portos. Segundo, por parte dos trabalhadores portuários, diante das incertezas quanto à manutenção de suas condições de trabalho e remuneração.

No caso particular do Porto de Santos, o ambiente portuário apresentava, no início da década de 1990, pouca eficiência operacional e se encontrava prejudicado por atrasos, com burocracias exageradas, colecionando recordes negativos, como custos operacionais altíssimos e demoras longas e custosas para as operações de carga e descarga dos navios. A Lei de Modernização Portuária visava que os custos portuários brasileiros (na qual Santos tem papel fundamental), associado ao que se conhece como *Custo Brasil* e sua racionalização e redução impliquem, necessariamente, na melhoria da competitividade do país.

Além da Lei 8.630 de 1993, outras medidas legais importantes para a regulação do setor portuário nacional são:

- Medida Provisória Federal nº 369 de 07/05/2007 institui a Secretaria Especial de Portos (SEP), consolidada pela Lei nº 11.518 de 05/09/2007;
- Lei nº 10.233 de 05/06/2001 criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários. É um órgão vinculado ao Ministério dos Transportes.

Segundo Silva e Cocco, a atual concepção da administração portuária é de parceria, cuja premissa básica é a co – responsabilidade, possibilitada pela passagem de parte da exploração portuária ou da sua totalidade para o setor privado. Além disso, a Lei de Modernização Portuária também possibilitou a concorrência entre prestadores de serviço (chamada de *concorrência intraporto*). Com o fracionamento da prestação do serviço portuário buscou-se atacar o problema dos preços dos serviços.

A questão que se impõe para a nossa realidade portuária, e para a qual a Lei de Modernização dos Portos tentou ser uma alternativa, é de como melhorar a qualidade da prestação dos serviços, sem contar com os investimentos públicos para infra-estrutura e, ainda assim, viabilizar a superestrutura a partir de recursos privados.

#### **4. Algumas Considerações Sobre o Porto de Santos com o Processo de Containerização**

A nova fase do espaço portuário santista, vivida a partir da década de 1970, pode ser associada ao início da movimentação de contêineres em número substancial no Porto, culminando com a necessidade da construção do primeiro terminal de contêineres (Tecon).

Todos os meios de transporte, ao se expandirem, eliminam os benefícios iniciais de sua proximidade, tornando-se incômodos. Antes, as cidades evoluíam ao redor de uma estação ferroviária, de um porto, um aeroporto, ou um dos lados de uma rodovia. Com a expansão dos transportes, os aeroportos foram afastados das áreas urbanas (o quanto foi possível), construíram-se ferroanéis e rodoaneis. Mas os portos não podiam ser removidos, e quando se viu a necessidade de expandi-los, já estavam cercados por um anel urbano, gerando então vários conflitos na relação porto-cidade. O porto precisa crescer e ter bons acessos terrestres, o que quase não é possível devido à expansão urbana, criando-se os conflitos e gargalos logísticos.

Os efeitos da containerização progressiva das cargas transformaram a paisagem da cidade de Santos, com o surgimento de terminais retroportuários especializados e o uso de todos os terrenos vazios disponíveis como depósitos de contêineres.

Segundo Oliveira, Mueller e Coutinho (s/d), o modelo de privatização do Porto de Santos procurou abrir oportunidades de negócios nas áreas de operação portuária, obras no porto,

equipamentos portuários e contêineres. Através do *Programa de Arrendamentos de Áreas e Instalações Portuárias*, foram arrendados até 2003, 70% da área do porto, sendo o investimento total em sua modernização calculado em cerca de 1 bilhão de reais. Dentre as áreas arrendadas encontram-se os seguintes terminais: Terminal de Contêineres (Armazéns 34, 35 e 37, Margem Esquerda), Terminal de Granéis Vegetais (Conceiçãozinha), Terminal de Cereais (Ponta da Praia) e Estação de Passageiros, além da introdução de empresas como a Santos Brasil e a Libra.

Segundo Ornelas (2008), a evolução histórica da cidade e do Porto de Santos revela que a relação entre eles não é um fato novo. O porto e a cidade são indissociáveis em sua gênese e, ao longo do tempo, foram tecendo uma trama de relações marcadas por períodos de estreitamento e distanciamento entre eles. [...] A intensa especialização do porto, sobretudo com a movimentação de contêineres, acarretou inúmeros problemas que vão desde a disputa por espaços entre o porto e a cidade aos transtornos urbanos provocados pela movimentação de cargas, congestionando a malha viária.

Uma das mudanças técnicas operada com o processo de containerização é a questão da mão de obra portuária. Com a Lei de Modernização dos Portos de 1993 e a criação do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), a relação dos trabalhadores e o porto mudou. O intenso uso dos contêineres para o transporte de carga, bem como as prerrogativas previstas na Lei sobre o trabalho portuário, transformou a gestão da mão de obra nos portos organizados. A partir da criação do OGMO, a gestão do trabalho portuário passa dos sindicatos para essa entidade, administrada pelo Operador Portuário. Em Santos, os portuários se dividem entre trabalhadores da CODESP e trabalhadores avulsos<sup>92</sup>.

A partir do momento em que a gestão do trabalho sai das mãos dos trabalhadores e passa para o poder dos empresários, tem-se uma mudança radical do sistema do trabalho portuário, que gerou muitos conflitos internos, políticos e um grande número de demissões, pois, com a introdução de maquinários modernos e sistemas de informação para o manejo de cargas, muitas profissões deixaram de existir, ou continuaram a ser praticadas, porém demandando um número substancialmente menor de trabalhadores.

Conforme Ornelas (2008)

*A relação entre o porto e a cidade é fortemente agravada por conjunturas políticas e econômicas gestadas em escala global; a crescente industrialização e as inovações tecnológicas desenvolvidas pelo setor portuário e marítimo exigem do porto uma nova aparelhagem e novas instalações portuárias; o porto atendendo aos ditames de lógicas globais vai assumindo caráter cada vez mais técnico e especializado e sofrendo os limites espaciais diante da necessidade de expansão; instalações portuárias começam a ser edificadas, em áreas adjacentes, o porto expande para fora da cidade, por sua vez, a cidade é obrigada a conviver com os transtornos do porto moderno. A cidade e o porto se divorciam. (ORNELAS, 2008, p. 116).*

O gargalo relacionado ao espaço necessário para a expansão da atividade portuária, potencializada pela enorme necessidade de áreas para armazenamento e ova/desova (enchimento/esvaziamento), além de pátios para estacionamento de contêineres, sendo que os atuais já não suportam a demanda atual, faz com que cada terreno vazio da cidade, na proximidade do porto ou mais ao centro e bairros da cidade de Santos, sejam arrendados pelos operadores portuários, causando conflitos com os moradores, que são obrigados a conviver diariamente com a movimentação e aparelhamento dos caminhões transportadores dos contêineres.

Mas essa necessidade de espaços não se restringe somente a cidade de Santos, outras cidades litorâneas próximas e constituintes da hinterlândia do Porto já têm áreas ocupadas por operadores portuários. Outros locais que estão sendo ocupados se localizam na periferia da capital paulista, no alto da serra.

Para ilustrar a necessidade de espaços para a demanda de contêineres, observe-se o quadro 1 a seguir.

<sup>92</sup> Trabalhadores avulsos não possuem vínculo empregatício, obtendo-o apenas quando se credenciam a alguma agência marítima, trabalhando em navios administrados pela agência (Dieguez, 2007).

Outra grande mudança provocada pelo processo de containerização está relacionada aos acessos terrestres ao Porto de Santos. Os principais problemas estão relacionados à questão de logística rodoviária (a congestão urbana, o excesso de espera devido a insuficientes estacionamentos e a gestão inadequada de fluxos).

Por exemplo, no acesso ao Planalto Paulista, há problemas crescentes de capacidade na Via Anchieta e na Imigrantes. Há restrições no cruzamento da metrópole de São Paulo, tanto rodoviário quanto ferroviário. O PDEPS cita os seguintes gargalos decorrentes da grande expansão das atividades portuárias de Santos:

- Deficiências nas interligações rodoviárias no planalto central;
- Má conservação a insuficiência de estradas vicinais;
- Condições ruins das estradas no interior do Brasil, dificultando o transporte e aumentando os custos;
- Fiscalização e regulação do transporte rodoviário.

Quadro 1: Evolução da movimentação de contêineres no Porto de Santos (1999 a 2008)

Ano	Movimentação em Unidades	Movimentação em TEUs	Relação TEUs/unidades
1999	580.592	829.486	1,43
2000	564.948	799.476	1,42
2001	713.760	1.047.685	1,47
2002	832.157	1.224.354	1,47
2003	1.037.371	1.560.201	1,50
2004	1.247.130	1.882.639	1,51
2005	1.478.428	2.267.921	1,53
2006	1.603.868	2.445.951	1,53
2007	1.654.713	2.532.900	1,53
2008	1.743.412	2.674.975	1,53

Fonte: PDEPS – CODESP

O processo de containerização teve seu impacto sobre o trânsito destinado ao Porto de Santos, o que por consequência também atinge a dinâmica urbana. Antigamente, na década de 1970, demorava-se cerca de 15 dias para a carga transitar pelo cais e depois ocorrer a liberação do navio. Com os contêineres, esse tempo, hoje, é de cerca de 6 horas.

O que dificulta muito o trânsito na região é o tamanho do trecho a ser percorrido no interior porto, visto que o cais de Santos tem cerca de 13 km (extenso para os padrões atuais). Esse tráfego ultra-pesado, herança do modal rodoviário priorizado pelos governos brasileiros, tem efeitos diretos no trânsito da cidade, que, muitas vezes, beira o caótico, e não contribui para a melhoria da relação do porto com a cidade.

Existe uma única via de entrada ao Porto de Santos. Assim, o fluxo de caminhões e trens que chegam ao porto para atender a safra de soja, açúcar e contêiner deve percorrer todo o cais, o que significa, em época de safra, um transtorno para quem utiliza o Porto de Santos.

Alguns projetos estão em andamento para tentar melhorar a infra – estrutura terrestre da cidade de Santos, para contribuir na melhora dos fluxos e descongestionamento da malha urbana. São estes:

- Avenida Perimetral da Margem Direita;
- Avenida Perimetral da Margem Esquerda;
- Túnel sob o Canal do Estuário;
- Estacionamentos.

No projeto sobre a *Avenida Perimetral da Margem Direita*, a verba para sua construção foi prevista no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), de 2007, cerca de R\$68 milhões de reais. Segundo o PDEPS, a idéia é que a perimetral disponha de duas pistas, cada uma com 10 m de largura, e deverá ser implantada em 3 trechos. O primeiro deles se estenderá desde o início da reta da Alamoá até um ponto em frente ao Tecondi, utilizando o leito da Avenida Augusto Barata. O trecho 2 se estende desde o final do trecho 1 até a altura do prédio da DIROP. O trecho final, que abrange a região de Outeirinhos e se prolonga até o Armazém 29, é o trecho onde estão sendo feitas obras no momento. Essa obra, que também conta com a construção de viadutos, vai evitar a utilização de vias urbanas importantes, aliviando os congestionamentos da cidade de Santos.

A principal função desse projeto é o atendimento do volume de tráfego no porto em apoio à logística mar – terra com o objetivo, segundo a CODESP, de manter o atrativo comercial de Santos.

O projeto da *Avenida Perimetral da Margem Esquerda*, também conta com recursos do PNL, na casa de R\$42 milhões de reais. Contará com a construção de viadutos e alargamento de ruas, o que requererá desapropriações de imóveis localizados na Rua do Adubo, lado do Guarujá. Ainda está em fase de planejamento.

O projeto do *Túnel sob o Canal do Estuário* prevê a interligação entre as margens direita e esquerda do Porto.

Como se pode notar, os portos mostram-se um complexo objeto de análise no que tange a uma perspectiva espacial, sendo que suas implicações não se restringem ao sítio portuário, mas sim se estendem a outros espaços que participam da cadeia de produção, circulação e consumo de mercadorias.

### **Bibliografia**

ARAUJO FILHO, José Ribeiro de. *Santos, o porto do café*. Fundação IBGE. Rio de Janeiro. 200 pgs.

ARROYO, Mônica. *Território Nacional e Mercado Externo: Uma leitura do Brasil na virada do século XX*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, págs 105 – 117.

CELÉRIER, Pierre. *Os Portos Marítimos*. Coleção Saber Atual. Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1962. 134 pags.

Companhia Docas de São Paulo. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos*. CODESP. 2006.

DIEGUEZ, Carla Regina Mota Alonso. *De OGMO (Operário Gestor de Mão de Obra) para OGMO (Órgão Gestor de Mão de Obra): modernização e cultura do trabalho no Porto de Santos*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

FARIA, Sérgio Fraga Santos. *Transporte Aquaviário e a Modernização dos Portos*. São Paulo. Editora Aduaneiras, 1998.

\_\_\_\_\_. *Fragments da História dos Transportes*. Editora Aduaneiras. São Paulo, 2001.

Louis Berger Group/Internave. *Plano de Desenvolvimento e Expansão do Porto de Santos – PDEPS*. São Paulo. 2009.

MONIÉ, Frédéric; JUNIOR, João Grand; SILVA, Vânia Regina A da. *Novos territórios produtivos: Uma análise do sistema portuário do Mercosul*. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo, págs 9691 – 9702.

\_\_\_\_\_, SILVA, Gerardo. *A mobilização produtiva dos territórios. Instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. 142 págs.

NETO, José Vieira de Santana. *A Lei 8.630/93 e a Modernização Portuária no Brasil: um estudo do impacto da privatização da operação portuária na movimentação da carga containerizada no Porto de*

Salvador. Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2005. 141 pags.

NOBRE, Marisa. *A Gestão Logística do Contêiner Vazio*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Gestão de Negócios da Universidade Católica de Santos. Santos. 2006.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Modernização dos Portos*. 4ª edição. São Paulo. Lex Editora, 2006. 282 págs.

ORNELAS, Ronaldo dos Santos. *Relação Porto/Cidade: O caso de Santos*. Tese de Mestrado apresentada a Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. 141 pags.

REIS, Heloisa dos Santos. *O espaço portuário de São Sebastião e o seu lugar na geografia portuária paulista*. Trabalho de Graduação Individual. Departamento de Geografia – FFLCH/USP, 2007.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. Coleção Milton Santos. São Paulo: Edusp, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro; São Paulo. Editora Record, 2001.

SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe (orgs). *Cidades e Portos: Os espaços da Globalização*. Rio de Janeiro. DP&A, 1999. 280 págs.

VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges. *Transporte Internacional de Cargas*. Editora Aduaneiras. São Paulo, 2002. 150 págs.

**PROMOÇÃO DA SAÚDE**

## Empowering Queen Mothers for a Better Care for Orphans and Vulnerable Children (OVCs)

**Kojo Opong Yeboah Gyabaah**

Universidade do Minho - Departamento de Geografia  
kgyabah@gmail.com

### Abstract

This study explores the pragmatic role of traditional women leaders in a contemporary and fast changing environment. It examines the adaptations the institution of chiefdoms has undergone and identified some challenges the ancient body faces in a twenty-first century Ghana. It raises issue with the ability and capacity of the traditional women leaders to take on the role of caring for HIV and AIDS orphans and vulnerable children (OVCs). This paper discusses the determinants of the ability to care for the children in the areas of nursing, health care, education and generating income. The findings of this study add significant knowledge to understanding psycho-social context in which traditional women- leaders provide care and support and the need to empower and or resource *Manyemei* (Queen Mothers) in their role as caregivers.

This piece is the first draft extracted from an on-going PhD dissertation. As such it focuses largely on the theoretical work and less on empirical aspect as empirical data survey is in progress. The doctorate research dwells on 'HIV/AIDS Generation Nexus: Gender and Provision of Safety net for Orphans and Vulnerable Children (OVC).

Keywords: Empowerment; Queen Mother; Caregivers; HIV/AIDS; Orphans and Vulnerable Children.

### Resumo

O presente estudo explora o papel das mulheres Ganesas como líderes no período contemporâneo. Centra-se na habilidade e na capacidade das mulheres para ter a seu cargo os orfãos de pais com VIH e SIDA e outras crianças vulneráveis (OVC). Discute os determinantes da capacidade para cuidar das crianças nas áreas da enfermagem, da saúde, da educação e na geração de rendimento. Os resultados deste estudo pretendem contribuir para o conhecimento e compreensão do contexto psico-social em que as mulheres (Queen-Mothers), líderes tradicionais, prestam cuidados e apoio, bem como, a necessidade do seu empoderamento.

Palavras-chave: Empoderamento; Queen-Mother; VIH/SIDA; Orfãos e crianças vulneráveis.

### 1. Introduction

Although centralised government was superimposed on many ethnic groups in Ghana during colonialism, the chieftaincy institution continues to hold sway. This institution which exercised judicial, legislative, and executive powers in the pre-colonial times has a precarious relationship with the autonomous state. In spite of seeming suspicion, chieftaincy is so irresistible and influential that its relevance has been guaranteed by the 1992 Constitution of Ghana (Republic of Ghana Constitution, 1992). Chieftaincy embodies the soul, culture, authority, socio-economic and political lives of Ghanaians.

In Ghana, the Queen Mothers, the female counterparts to chiefs serve their communities in a variety of functions. These range from being ancestral heads which is equal to the male chief, to being charged with the responsibility of performing various traditional rituals and rites. The position is inherited, and Queen Mothers are recognised as leaders of other women, custodians for girls overseeing their transition from youth into adulthood.

*Krobo*land is an ethnic group located in the Eastern Region in the southeast of Ghana. The traditional *Krobo* states comprising *Manya* and *Yilo* is largely a political structure organised on the principle of patrilineal kinship. Originally, a council of priests called *djemeli* governed the traditional social and religious life (Huber, 1993). However, a late adaptation of the chieftaincy institution was made in nineteenth century from *Akan* states. The *Akan* is the majority ethnic group in Ghana but practises the matrilineal kinship system.

Obeng-Asamoah (1998) indicated that the creation of the office of the *Yewie a Manye* or Queen Mother is synonymous with development and organisation of young women. Queen Mothers or *Manyemei* today play an important role in *Krobo* politics and culture (Steegstra, 2009). Their role in this traditional area has been challenged in the face of the HIV and AIDS pandemic. The

HIV prevalence is relatively higher in this area. The last Sentinel report in 2009 showed 5.8% prevalence. The Sentinel surveillance reports show that the area's HIV prevalence averaged 9.7%, between 1992 and 2008 compared to the national average of 2.6% (National AIDS Control Programme – NACP, 2010). An estimated 267,069 persons live with HIV and AIDS in Ghana out of which 25,666 are children. According to the Ghana AIDS Commission (GAC), currently there are about 160,000 HIV/AIDS orphans (Ghana AIDS Commission, GAC, 2010). The Queen Mothers, have become the primary Caregivers of children either orphaned by HIV and AIDS or have become economically vulnerable (OVCs). By using the concept of family safety net, as many as 1,065 OVCs are being cared for and supported by the Queen Mothers. Of the 1065 OVCs in *Manya*, it is suspected that the biggest percentage could be a result of HIV/AIDS. It is unfortunate that the health sector in *Manya Krobo* does not capture data specifically related to OVC.

Lund and Agyei-Mensah (2008) called for strategies to strengthen and support the capacity of caregivers because the traditional solutions alone to the OVC situation are no longer viable in *Manya Krobo*. Thus empowering Queen Mothers with the requisite knowledge and skills to appraise matters is imperative. This will enhance their confidence and leadership skills and improve their knowledge on what contributions they can make to women and children.

This article is partially based on PhD studies in progress which deals with care and support for orphans and vulnerable children (OVC). The objectives of the study are to evaluate Ghana AIDS Commission's goal to empower women and vulnerable groups to reduce vulnerability and provide care and support for OVC and other persons affected by AIDS. To assess the effectiveness of a community-organised foster care regarding providing shelter, food, health, and psychosocial support for OVC; and to establish factors necessary for creating enabling environment to sustain and replicate such a scheme. The methods used were participant observation, demographic data on caregivers and OVC obtained from the 'Universal Unitarianism – UNO Every Child Program' and ongoing in-depth interviews. It does not cover study empirical data presently being generated.

In this paper, the first section covers the physical location and explores concepts about empowerment and Queen Mothers as well as the problem of HIV and orphans. In the second section, we deal with findings and discussions on caregivers' skills and knowledge to care for OVC while the final section gives the conclusion.

## 2. Background

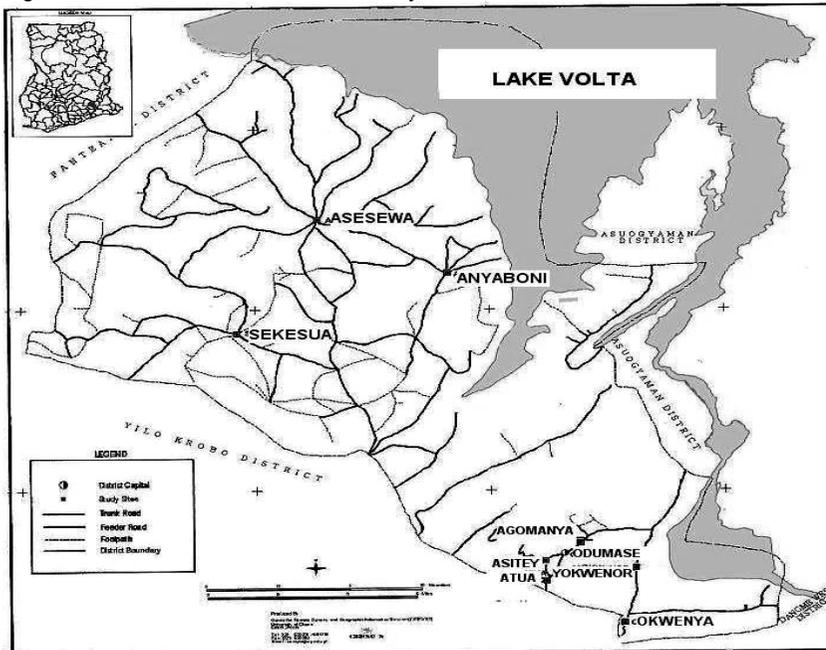
The *Krobo* live in the hot and humid tropical area of southeast Ghana. The *Krobo* are wedged in between the *Akan* and the *Ewe* ethnic groups to the north-west and north-east and the *Ga-Adangbe* to the south. The choice of the district as a study area is because it has the highest HIV prevalence in Ghana. Indeed, when Sentinel Surveillance Reporting of HIV began in the country in 1992, the sentinel site at *Agomanya* in *Manya* reported the highest HIV prevalence of 18.0% and latest report of 5.8% in 2009.

Geographically, *Manya Krobo* is located in the Eastern region of Ghana. *Manya Krobo* was split into two separate districts as Upper and Lower *Manya Krobo* in 2007 with *Odumase* and *Asesewa* as respective capitals. The area is located between latitude 6°05'S and 6°30'N and longitude 0°08'E and 0°20'W. *Afram Plains*, *Fanteakwa*, *Dangme West*, *Asuogyaman*, *Yilo Krobo*, and North *Tongu* districts border the *Manya Krobo* to the northeast, northwest, southwest, west, and southeast respectively (Figure 1).

The *Krobo* ethnic group has been divided according to traditional political structures as *Yilo* and *Manya*. *Somanya* is the District capital of *Yilo Krobo*. In Ghana, the Metropolitan, Municipal and District Assemblies (MMDAs) constitute the local political structure. There are 124 District Assemblies, 40 Municipalities and 6 Metropolitans in Ghana making 170 in all. The distinctions are made based on population and existence of certain amenities. These MMDAs are found within the ten administrative regions in Ghana. In terms of number of MMDAs per region, Eastern ranks third with 21; six Municipal and 15 District Assemblies. Ashanti regions ranks number one with 27; one Metropolitan, 6 Municipal and 20 District Assemblies. The decentralisation of local governance in 1988 was intended among other things, to evolve decision-making and development from Central government to the grassroots. This objective is still evolving.

There are 371 communities altogether in the area. Some of the important functional settlements in the Lower *Manya Krobo* include *Odumase*; the traditional capital of *Manya*, *Agomanya*, the largest market in the district; *Kpong* and *Akuse*. Some of the settlements in the Upper *Manya Krobo* include *Asesewa* and *Sekesua*. Lower *Manya Krobo* is more urbanised in character than the rest of the district. Other important settlements in terms of health, market and educational facilities include *Otrokper* (Health post/education), *Anyaboni* (Health post/Fishing Market), *Ososon* (Catholic Grotto) and *Akati* (Market that links up with *Donkorkrom* in the *Afram Plains*).

Figure 1. Administrative Districts of *Manya Krobo* area



Source: Town and Country Planning Dept., Manya Krobo District, 2007

The population of Lower and Upper *Manya* districts as at the 2000 population and housing census was 154,301 comprising of 75,254 (49.3%) males and 79,047 (50.7%) females. The 2010 Ghana Population Census result for Districts is as of yet not released; only figures for Ghana and the Regions are available hence the need to rely on 2000 data. There are more females than males which is consistent with the national rate of 48.7 percent males (11,801,661) to 51.3 percent females (12,421,770) giving a total population of 24, 233, 431 (Ghana Statistical Service, 2002, 2011). *Krobo* men cultivate mainly food and cash crops whereas the women often engage in petty trading. According to the National Youth Policy of Ghana (2010) the major challenges facing young people in Ghana include inadequate access to quality education or inappropriate training, negative effects of urbanisation and modernisation, and high vulnerability to hunger, malnutrition, and diseases including HIV and AIDS.

### 3. The Queen Mother Concept

The concept of Queen Mother in Ghana needs a contextual explanation from the English phrase. Queen Mother in native English is a title or position reserved for a widowed queen consort whose son or daughter from that marriage is the reigning monarch. The *Krobo* title '*Manye*' (or its equivalent '*Nana*' in *Akan*, '*Mama*' in *Ewe* and '*Magajia*' among groups in northern Ghana) literally means traditional women leader or mother of the community or queen referring to the female counterpart to the chief. This is distinctively unique from hereditary monarchies. The relationship to the chief is likely to be that of aunt-nephew, uncle-niece, sister-brother, or cousin (Steegstra, 2009, Obeng-Asamoah, 1998).

Like other human institutions, it continues to face setbacks, and its survival would depend on the extent to which pragmatic measures are employed. Though Ghanaian law grants traditional

leaders authority to codify customary laws, Queen Mothers in Ghana in reality do not participate in the local, regional, and national assemblies of traditional leaders; only male chiefs participate in these bodies. By denying Queen Mothers equality in governance and exclusion from Traditional Councils (Regional and National House of Chiefs), Ghanaian women's concerns and rights are not adequately advocated for, represented, nor protected. The ability of the Manyemei to provide care and support is primarily reliant on the level of knowledge and skills. The influence and action taken depends on the qualities, personality, and capabilities of individual Queen Mothers.

Regrettably, Illiteracy, lack of resources, incomplete knowledge of HIV and AIDS and reproductive health and poor coordination among stakeholders have constrained community intervention. Queen Mothers do not control resources and the position is largely symbolic. No wonder Steegstra (2009) reported various initial emotional breakdowns including attempts to escape when the title is conferred on someone. A number of them struggle financially and technically to fulfil their roles.

In spite of the mounting difficulties, *Krobo* Queens are doing their best by providing safety net for children orphaned by HIV/AIDS and others economically vulnerable. AIDS orphan is a child below 18 years of age who has lost at least one parent to AIDS or another related cause (UNICEF, 2001). However, according to Atobrah (2004), a child is not considered an adult in Africa until he/she leaves home to marry, which could be over the age of 18 years. In addition to orphans, there are many other children who are vulnerable. A vulnerable child is defined as one who based on a set of criteria when compared to other children bears a substantive risk of suffering significant physical, emotional or mental harm that may result in their human rights not being fulfilled (UNICEF, 2001). OVC are the children who, in a given local setting, are most likely to fall through the cracks of regular programmes, policies and traditional safety nets and therefore need to be given special attention when programmes and policy are designed and implemented (Kielland and the World Bank, 2004).

#### **4. Contextual Application of Empowerment**

To empower women means to activate the confidence and capabilities of previously disadvantaged or disenfranchised women or women groups so that they can exert greater control over their lives, mobilise resources to meet their needs, and work to achieve social justice (Scheyvens, 2009). This simply implies that women have a prominent voice in the debates that matter in their sphere of influence; be it political, economic, or social. Women's empowerment means creating the environment that enables women too to "dream"; and having dreamt, it is about lending a hand to enable them achieve those dreams. Women's empowerment means breaking taboos and questioning ancient rules that say that women must be docile to men and husbands; it is about removing and not just unlocking the "doors" inside communities and within nations that lead to the inner sanctums where decisions are made. The process of gaining control over self, over ideology and the resources inherently presupposes the existence of gender-gap (ASPBAE/FAO, 1993). This requires concerted efforts to bridge so as to harness the full potentials of all citizens.

Gender refers the socially constructed and culturally determined characteristics associated with women and men, the assumptions made about their skills and abilities based on these characteristics and the conditions in which they live and work as men and women. Gender is about the relations that exist between women and men, and how these are represented, communicated, transmitted and maintained. It includes sexual and social relations based on sexuality, and relations of power and control. These are learned through socialisation processes. They are context/ time-specific and changeable. It determines what is expected, allowed and valued in a woman or a man in a given context (Itzin and Newman, 1995).

By context-specific I am referring to the socio-cultural milieu. In Ghana, tradition and culture is held with a tint of divine or mystic reverence. There is a popular saying that 'we don't throw away tradition and culture'. This saying has hypnotised the old folks particularly in the rural areas of Ghana from embracing new ideas. It is true that tradition and culture might be relevant somewhere in time continuum. As society grows however, and science and technology advance, the way things were done in the past we call tradition and culture would not be relevant today. It is interesting to note that when people find it difficult to give solution to

problems that confront them, they seek subterfuge under custom and tradition. This mentality is a great barrier to social and scientific advancement in our society.

## 5. Setting

Education is a systematic delivery of intellectual, social and moral instruction. It is also a training in skills geared towards specific purpose. It could span over several years. Education could be formal or informal and or both.

In the immediate past, formal education was limited to class-rooms. Presently, with the emergence of Information Communication Technology Age, we need not be confined to class-rooms. Formal education can now be pursued from a virtual class room (online or teleconference). The home is a veritable environment for informal training/education. It is in this milieu that knowledge/skills are transmitted from one generation to another. It is this same place where what is known as 'common sense' is taught and learnt. Common sense is territorially inscribed.

The earliest history of formal, western-style education in Ghana is directly associated with the history of European activities on the Gold Coast. The Portuguese were the first Europeans to arrive in the Gold coast in 1471. Their intention to establish schools was expressed in imperial instructions in 1529 that encouraged the teaching of reading, writing, and the Catholic religion (Quist, 1999).

*"The primary focus of the finest schools was the acquisition of literacy and the study of the bible, the spiritual values and teachings of the church. European cultural values were also emphasised, (...), eating and living habits" (Growth and Change in Lesotho, undated: 2 cited from Muzvidziwa and Seotsanyana, 2002).*

This approach to formal education led to collision with traditional practitioners who viewed it with suspicion and unease. In view of the fact that Queen Mothers' role include performing rituals, it was feared that exposure to formal education would corrupt their attitude and even convention to Christianity. Steegstra (2009: 113) confirms this fear where she quoted a Queen Mother as saying "her chief preferred her (uneducated) above an educated Queen Mother, his opinion was that somebody like that might always be abroad". While Steegstra put a literal meaning of 'abroad' as absentee Queen Mother, the suspicion is fear of perceived moral, social and cultural adulteration by Christian education. However due to the changing roles of the Queen Mother in an increasingly interconnected environment where proficient articulation in the official English language is a prerequisite, an educated Queen Mother is often preferred to an uneducated woman. This accounts for the assertion by Boaten (1992) that nowadays it is uncommon to install an illiterate as a Queen Mother.

A recent feature of mission education to the development of Ghana is the introduction of Universities. The inability of the public universities to absorb the ever-growing student numbers due principally to population growth and the slow expansion of public universities has motivated the missions to establish new universities.

Government attempts to increase educational activities on the Gold Coast began with the signing of an Education Ordinance in 1887. It aimed at improvements in the school curriculum, teacher certification, practical education for pupils, and standards for private/missions schools. Despite the colonial efforts to assist and regulate schools, the provision of education in the Gold Coast was carried out primarily by Christian denominations (Quist, 2003).

Regrettably, the structure and content of education constitute a major obstacle to development. It has minimally deviated from what it was during the colonial period. Education ultimately has tended to create a situation of dependency particularly with respect to techno-scientific and economic development (Quist, 2003). This approach to education undermines the development of positive characteristics to enable graduates to be original, patriotic, responsible, disciplined and oriented toward self and society development.

There are numerous health challenges which adversely affect the productive life of the people. Some health problems are occasioned by negative behavioural patterns and lifestyles. These include poor hygienic practices, drug and substance abuse, as well as sexual and reproductive

health-related diseases including HIV and AIDS infections, teenage pregnancy, early marriage and parentage (National Youth Policy of Ghana, 2010).

The traditional area faces a serious health challenge today where a number of children are either marginalised or disadvantaged by combined effects of HIV and AIDS and poverty. The unprecedented HIV prevalence in *Manya Krobo* area of Ghana is a threat and challenge to the future of the people. Lack of parental care and support due to HIV/AIDS exposes children to increasing vulnerability, such as food insecurity and chronic malnutrition, lack of protection/shelter, lack of access to education and physical and sexual abuse.

In present day Ghana, systems, promulgations and conventions which are supposed to protect them actually exist on paper but are ineffective. With the advent of HIV/AIDS in Ghana in 1986, the royal and mundane roles of *Manya Krobo* Queen Mothers had a rude awakening and were challenged to adapt a radical approach of intervention. In Ghana, gender issues are basic to confronting the HIV and AIDS epidemic particularly on nature of care and support to people living with HIV and AIDS. This observation is confirmed by the 2008 Ghana Demographic and Health Survey (Ghana Statistical Service, *et. al.*, 2009) showing that 75% of women and 79% of men age 15-49 are willing to care for a family member with HIV in their own household; nearly half of women and 58 percent of men do not want to keep secret that a family member is HIV positive. This attitude or willingness to give home-based care may be the result of lack of action by the state regarding clear cut policy and guidelines on care and support for people living with HIV and AIDS. Thus the Queen Mothers' attempt to intervene though bold and demanding task is in tune with social attitude.

With the intervention of the Queen Mothers Association, the trend has seen a tremendous reduction. Also facilities for the treatment of HIV/AIDS are available in the *Manya* traditional area at *Atua* and St. Martin's hospitals where pilot antiretroviral treatment began in Ghana. It is encouraging to see strides being made through such interventions including awareness but this maybe eroded if knowledge, attitude and practice deficit is not bridged. Knowledge of AIDS is universal in Ghana at 98% for women and 99% for men but only one in four women (25%) and one in three men (33%) have a comprehensive knowledge of HIV/AIDS prevention and transmission. Even more worrying is the mean number of lifetime sexual partners which is two for women and five for men. (Ghana Statistical Service, *et. al.*, 2009).

## 6. Methodology

This write up forms part of a doctorate thesis on 'HIV/AIDS Generation Nexus: Gender and Provision of Safety net for Orphans and Vulnerable Children (OVC)'. This research aims to gather an in-depth understanding of community behaviour towards less privileged in the society. It is the analysis of the demographic data of the caregivers in three communities; Yokwenor, Okwenya, and Asitey where there are a total of 106 OVC and 76 caregivers (Table 1). These communities have been benefitting from the Universal Unitarianism – UNO Every Child Program since 2005. They pay the school fees of the OVC. Previously, the Ghana AIDS Commission and some NGOs provided support and assistance to OVC via caregivers (Lund and Agyei-Mensah, 2008). All but Universal Unitarianism – UNO Every Child Program is still left. The caregivers are then responsible for every other need of the OVC. We used participant observation in gaining insight into some of the activities of the group. In-depth interviews were also used.

OVC and their families have complex, multidimensional protection, care and support needs that require responses that are comprehensive, holistic and interdisciplinary. Their needs include socio-economic security, shelter, clothing, food and nutrition support, psychosocial support, health care and education and vocational training, as well as protection from abuse, neglect and exploitation.

Table 1. Some characteristics of OVC and Caregivers supported by Universal Unitarianism – UNO Every Child Program

Category	Yokwenor	Okwenya	Asitey	Total (%)
<b>OVC</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>42</b>	<b>106 (100%)</b>
Male	20	16	25	61
Female	15	13	17	45
<b>PRIMARY</b>	<b>21 (31.8%)</b>	<b>19 (28.8%)</b>	<b>26 (39.4%)</b>	<b>66 (62.4%)</b>
Male	13	11	17	41
Female	8	8	9	25
<b>JHS</b>	<b>14 (35%)</b>	<b>10 (25%)</b>	<b>16 (40%)</b>	<b>40 (37.7%)</b>
Male	7	5	8	20
Female	7	5	8	20
<b>CAREGIVERS</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>76</b>
Male	5	2	8	15
Female	17	24	20	61

Source - Author's Own Survey Data, 2011.

The caregiver must therefore be somebody well equipped to take care of the OVC. In terms of HIV/AIDS knowledge and capacity building for care and prevention, the Queen Mothers and other caregivers have received sensitivity training on issues of HIV/AIDS. The Project Director of the Queen Mothers Association, Manye Esther Nartekie Kpabity explained that these workshops generally taught H.I.V. awareness, prevention, and anti-stigma skills. The Ghana AIDS Commission, Universal Unitarianism – UNO Every Child Program, and Family Health International (FHI) gave them the training. Regrettably, carefully scrutiny of caregivers' background in terms of marital status, employment, age and education (Table 2) give cause to worry. These variables are very important to bridging and sustaining the generational nexus.

The project's unique solution challenges the view of Africa 'breakdown scenario. The individual caregivers are mainly female, relatively elderly, divorced or widowed, less formal education and largely engaged in either petty trading or peasantry (Table 2). This trend is consistent with Steegstra's (2009:112) observation that "out of the seventeen Queen Mothers I interviewed, nine were educated and could read and write. The others spoke only in *Dangme* and occasionally an additional Ghanaian language, but could not read or write. All but three were over forty years old; most were over fifty." They provide support to both relatives and community members. The main challenge is the fact that elderly, divorced or widowed, who form the majority of caregivers are in most cases incapable of providing adequately for orphaned children (Atobrah, 2004; Lund and Agyei-Mensah, 2008).

## 7. Findings and Discussion

Parenting or care-giving, the art of nurturing OVCs is becoming a challenge to many of the Caregivers in *Manya Krobo*. The art is to be a partnership between a man and a woman, but due to a combination of factors including widowhood, divorce and separation cases, many of the OVCs are growing up living with only a woman Caregiver. Often the Caregiver and the OVCs struggle financially and emotionally. It is not an experience desired by anyone as it leads to a number of undesirable situations including limited financial resources, loneliness, sorrow over broken home and limited time for the OVCs. In terms of generating financial resources, the family purse is limited to only the Caregiver which puts a strain on expenditure. This causes very stressful situations to both Caregiver and OVC. Marriage provides companionship and mutual support thereby killing loneliness. All this is lost and the single Caregiver is left on her own to think through issues or carry burdens by herself. By its very nature, a home is meant to be a place of protection and security; this includes spiritual protection. The gap created by the absent partner breaks the strength of the family thereby leading to emotional trauma.

Table 2 - Demographic characteristics of Caregivers involved in the Universal Unitarianism – UNO Every Child Program

Category	Frequency	Percentage	Category	Frequency	Percentage
<b>Age</b>			<b>Education</b>		
20 - 29	3	3.9	Primary	31	40.8
30 - 39	11	14.5	JHS	20	26.3
40- 49	22	28.9	SHS	6	7.9
50 - 59	18	23.7	Higher	2	2.6
60 & Above	22	28.9	None	17	22.4
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100.0</b>
<b>Occupation</b>			<b>Marital Status</b>		
Petty Trader	31	40.8	Single	12	15.8
Peasant	22	28.9	Married	22	28.9
Artisan	13	17.1	Divorced	18	23.7
Public Servant	3	3.9	Widowed	20	26.3
Others	7	9.2	Co-habitati	4	5.3

Source - Author's Own Survey Data, 2011.

In view of the fact that the single Caregiver has to work to meet the needs of the children including OVCs, there is little time spent with them. Considering the emotional trauma OVCs had endured as a result of their loss, this deprivation can further cause a wedge between the Caregiver and the OVC. Since the OVC/children need companionship, they often look for alternatives, often in negative forms. The OVC/children end up being delinquent thus creating social problems in the medium to the long term.

This trend is worrisome and calls for a concerted effort to address the causes and minimise the consequences. The Department of Social Welfare, civil society groups, including religious bodies can give support by way of partnering the Caregivers with regular home visits and providing emotional counselling. The “faith” community can rely on the Biblical resources to point to God’s intervention in single care-giving situations.

Upon close examination of the occupational and income earning profiles of the Caregivers in *Manyà Krobo*, the statistics paint an alarming situation for the future of the project. Without doubt, virtually all the Caregivers are engaged in concealed employment. Humans have needs and the ability to satisfy such needs is crucial not just for survival but to live in dignity and to have the capacity to cater for others in need as well. This ability is ultimately dependent on one’s income earning source and how such source is fulfilling and sustainable. Failure to meet a minimum and certain acceptable level of descent living greatly hinders one’s progress in life. Even more dangerous, is the possibility of the situation creating a sense of dependency syndrome in the OVCs. They cannot live the anticipated empowered and decent lives which may win the respect of others.

Poverty is a word that is commonly seemed across. While it is very difficult to clearly define who is poor as it varies from situations and places, Abraham Maslow’s (1954) five levels (hierarchy) of human needs is most useful. He identified physiological, safety and security, social, ego-status-and-esteem, and self-actualisation needs. Physiological needs are the necessities of life such as food, water, clothing, shelter and health. Safety and security needs refer to the sustainability or assurance of basic necessities for the future. Social needs concern friendship, a sense of belonging and satisfaction. Ego, status and esteem needs refer to individual’s desire for achievement, confidence to face the world, and independence. Self-actualisation needs concern an individual’s desire to fulfil their God-given potential and give to society the benefit of their experience.

While acknowledging the fact that not everybody gets through to the highest level, everybody wants to live in dignity. If Caregivers themselves cannot have the basic necessities of life, then

they are not just poor but raise doubt about the safety- net the OVC project is expected to deliver. The most crucial question though is what can the Caregiver who is poor do to get out of poverty?

The Caregivers must learn to devote themselves to being good role-models and generating income, in order to provide for the daily necessities of life. They must make it their ambition to lead good lives and work hard so that their daily lives may win the respect of others and not be dependent on anybody. If poor people consider and learn from the *modus operandi* of ants, they can grow wise and prosperous. Maxwell (2002) summarised the lessons the ant teaches as attitude of initiative, nature of integrity, thirst for industry, and source of insight. Caregivers and OVCs alike must know and understand that there is no short-cut to success in any area of life; whether it is in business, academia or philanthropy. One ought to be well informed, have aptitude and desire for learning and quick to understand. The Caregivers must necessarily demonstrate the characteristics of a creative survival by being positive and creative, starting with either nothing or something little, being an initiator and a hard worker. Although job opportunities in Ghana are sometimes sparse, with a little assertiveness and forward planning, one can set herself free from the unemployment or concealed employment trap. What is required is self-discipline by avoiding procrastination and doing what they ought to, when they ought to, they will worry much less about failure, scarcity and needs. They must not seek subterfuge in giving excuses for non-performance

Civil society groups must not only provide means to help the OVC Caregiver, but must play an advocacy role for good policies for the Caregiver in particular, and the poor in general by our government and other stakeholders. The government must not just pay lip- service to care for and support OVC and other poor people but must put up realistic policies that can get people out of poverty. Finally, the international community has a responsibility to help implement policies that can get poor people including OVC and Caregivers out of poverty than giving hand-outs. A Chinese proverb aptly captures this essence that 'it is better to teach someone how to fish than to give him fish'.

The 2008 Ghana Demographic and Health Survey showed that stunting reflects malnutrition, wasting reflects acute malnutrition and underweight reflects chronic or acute malnutrition or a combination of both. It shows that 28 percent of children under five are stunted, 9 percent wasted and 14 percent underweight. Stunting and Wasting decrease as mother's level of education and wealth status increase. The proportion of underweight children born to women with no education is 17 percent compared to 7 with secondary education. The most common problem with feeding practices is inadequate number of feedings; only 46 percent were fed the minimum number of times. Anaemia in children is associated with impaired mental and physical development and with increased morbidity and mortality. Anaemia can be a particularly serious problem for pregnant women, leading to premature delivery and low birth weight. The prevalence of anaemia among children has increased slightly over the past five years, from 76 percent in 2003 to 78 percent in 2008. The level of anaemia observed among young children in Ghana is considered to be a major public health concern (World Health Organisation, 2001; Ghana Statistical Service *et al.*, 2009).

The menace of indiscipline in Ghana today has been exacerbated by the Information Communication Technology (ICT) age. Knowledge and its influence both negative and positive are impacting on the youth of today. Easy access to ICT equipment such as mobile phones, internet facilities and the lack of knowledge of use of these facilities by the older generation make it difficult for parents and guardians to monitor what their wards are exposed to. Parents have it as a duty to guide and interact with the youth in order to filter the good from the bad. I wish to emphasise that the Holy Bible should be the benchmark while the good traditions of our country should not be overlooked.

There exists a growing body of literature on the role of education in the development process. The central argument is that qualities such as responsibility, accountability, trustworthiness, integrity, motivation, commitment, emotional maturity, honesty, love, tolerance, loyalty and personal caring, hold the key to the totality of development. The underlying assumption put forward by experts is that these appropriate principles can be taught in schools and need to be made an ideal part of the education curricula. This is what the mission schools are committed to doing and Caregivers must hold sacred.

Change is a reality in every society and *Manya Krobo* is no exception. Probably what is new is the rate of change. It is now too rapid because of ICT. This is widening the generation gap which must be handled with a lot of care and wisdom. There is no doubt that the young people of today are living in a world that is rapidly changing not only in technology and related issues but more critically in the value systems that their parents know and follow. These challenges occur in every aspect of life and it makes it difficult for today's young person to dare to be different. How does the Caregiver handle this gap in their dealings with the OVCs? How do other family members handle this gap in the home and society? How can the adult generation mentor the young generation to bridge the gap? These are the empowerment issues explored in this section.

*Manya Krobo* Queen Mothers Association is the strongest of its kind in all of Ghana. It is spear-heading transformation and empowerment of women in their communities. As a feather in their cap, *Manya Krobo* Queen Mothers Association is represented at the *Manya Krobo* Traditional Council. Significantly, concerned Queen Mothers are consulted by the king-makers before a new chief is installed. The king-makers are the royal lineage clan that has the responsibility of nominating and installing a successor upon the demise of the reigning chief. Hitherto, Queen-Mothers and for that matter women, were not consulted in this process. Significantly, the Queen Mothers have fought for the practice of levirate which used to be common to be banned. This is in view of its tendency to spread HIV infection from a surviving to the new husband and his other spouses or vice versa. Similarly, widowhood rite duration is reduced from one year to one week. The practice of "*tse we nie yemi*" which hitherto forbade women from inheriting landed property, houses and taking charge of burial are being modified due to the intervention of the association. There is also positive change to the age for girls to undergo traditional puberty rite called *dipo*. The inclusion of informal education during the *dipo* helps to build the skills thereby empowering girls to attain certain level of self-esteem.

While applauding the efforts at reformations of customs and traditions, the values are not easily reformed by edicts. They are imbibed by the OVC by following the Caregiver or 'the teacher'. The conscience is what differentiates human beings from animals. It is the judge in us which allows us to have a sense of what is right and wrong. Therefore, if the Caregivers who are supposed to lead have their 'consciences seared as with hot iron,' then expect them to act as brutes. Gullibility, where OVCs easily accept any theory is another value in danger. This often manifests itself in cohabitation and immorality in marriages, hypocrisy and practice of occultism. It is imperative that training is given to the Caregivers to expose them to this all important aspect of child-upbringing. The Caregiver's life must reflect his teachings, set examples for the OVCs; in speech, in life, in love, in faith and in purity. The caregiver must have a positive self-image by accepting and practising leadership, and encourage the OVCs not to neglect their gifts or talents through fear or intimidation by the traditions of the environment they live in.

A Caregiver should also be a mentor in both formal and informal training to the OVC. A mentor relationship is a deliberate pairing of a more skilled or experienced person with a lesser skilled or experienced person, with the agreed-upon goal of having the lesser skilled person grow and develop specific competencies (Murray & Owen, 1991). This approach is particularly useful where parents are either unavailable or unable to provide responsible guidance for their children and designed the facilitated mentoring. It is usually a long term mutual relationship in which the Caregiver comes alongside the OVC to help them achieve their vision. In this respect, the Caregiver must be specific skills to inspire confidence and build the OVC up. The Caregiver must seek to unearth and help develop the potentials already deposited in the OVC. Importantly, the Caregiver must point the OVC to the roots of their common traditions and customs and offer explicit reasons.

The lack of government support and clear-cut guidelines on quality standards does not help to monitor and evaluate effectively and efficiently activities and programmes on OVC. Such standards of care should aim at accurately documenting the magnitude and characterisation of the OVC population in terms of numbers, age, gender, geographical location, and care-placement whether numbers in residential or family care. These issues include lack of consistency in measuring standards of care, balancing global standards to specificity, understanding and addressing gender dimensions in the context of domestic workers, caregivers, transitional shelters, and addressing the absorptive capacity of families.

## 8. Conclusion

The ability of the Queen Mothers (Manyemei) and other caregivers to provide care and support is primarily reliant on the level of knowledge and skills of each caregiver. The influence and action taken depends on the personality, capabilities and quality of individual Queen Mothers. Regrettably, illiteracy, lack of resources, incomplete knowledge of HIV and AIDS and reproductive health and poor coordination among stakeholders have further constrained community intervention.

In order to overcome these identified hurdles and sustain the ideals of the programmes, there is the urgent need to strengthen caregivers in OVC psychosocial issues through training on child protection as well as provision of recreational materials. This could be done through support structures including training in counselling skills. Identify children with psychosocial problems and facilitate community based counselling services. There is also the need to build the capacity of the community to support OVC education. Furthermore, it should involve the building of capacity of schools in handling OVC issues and training of teachers in psychosocial support.

It is recommended that the two Districts improve on the planning, financing, the coordination mechanisms and delivery of OVC programmes within the districts to an acceptable level. In this regard, they must lobby for reinstatement of funding from the Ghana AIDS Commission and allied groups.

## Bibliography

ASPBAE/FAO (1993). *Women's Empowerment in South Asia: Concepts and Practices*, New Delhi, Asia South Pacific Bureau of Adult Education.

Atobrah, D. (2004). Children of dead mothers and unknown fathers. *Research Review Supplement*, 16: 59-76.

Boaten, N. A. A. (1992). The Changing Role of Queen Mothers in the Akan Polity. *Research Review* 8 (1 & 2):90-100.

Constitution of the Republic of Ghana (1992). Chapter Twenty-Two: Chieftaincy – Articles 270 – 277. The Constitution of the Republic of Ghana, 15th May 1992.

Ghana AIDS Commission (GAC) (2010). *The H.I.V. and A.I.D.S. programme of work 2009*. Accra, Ghana: GAC.

Ghana Statistical Service (GSS) (2002). *2000 Population and Housing Census, summary report of final results*. Accra, Ghana: Ghana Statistical Service.

Ghana Statistical Service (GSS) (2011). *2010 Population and Housing Census, Provisional results, summary of findings*. Accra, Ghana: Ghana Statistical Service.

Ghana Statistical Service (GSS), Ghana Health Service (GHS), and ICF Macro. (2009). *Ghana Demographic and Health Survey 2008*. Accra, Ghana: GSS, GHS, and ICF Macro.

Huber, H. (1993). *The Krobo. Traditional Social and Religious Life of a West African People*. Fribourg: University Press Fribourg, Switzerland.

Itzin, C. and Newman, J. (1995). *Gender, culture and organisational change: Putting theory into practice*. UK: Routledge.

Kielland, A. and the World Bank (2004). *Orphans and vulnerable Children (OVC)*. Presentation prepared by Anne Kielland and the World Banks' OVC Thematic Group, up-dated for the OVC Toolkit in November 2004.

Lund, R. and Ageyi-Mensah, S. (2008). 'Queens as Mothers: The Role of Traditional Safety Net of Care and Support for HIV/AIDS Orphans and Vulnerable Children in Ghana'. *Geojournal* 71:93–106.

Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harper.

Maxwell, J.C. (2002). *The Maxwell Leadership Bible*. John C. Maxwell, Thomas Nelson Bibles.

Murray, M., and Owen, M.A. (1991). *Beyond the Myths and Magic of Mentoring*. San Francisco: Jossey-Bass.

Muzvidziwa V. N. and Seotsanyana M. (2002). Continuity, Change and Growth: Lesotho's Education System (Growth and Change in Lesotho, undated: 2). Radical Pedagogy. *Review of the Human Factor Studies*, 4(2):64-75.

National AIDS/STIs Control Programme (NACP) (2009). HIV/AIDS Sentinel Survey Reports (1992 and 2009). Summary of various HIV Sentinel Survey reports compiled for 1992 and 2009 by National AIDS/STIs Control Programme of Ghana Health Service (GHS).

National Youth Policy of Ghana (2010). Towards an Empowered Youth, Impacting Positively on National Development. Ministry of Youth and Sports, Accra.

Obeng-Asamoah, P. K. (1998). The Mate-Koles of *Manya Krobo*. M.Phil Thesis, Department of History, University of Ghana, Legon.

Quist, H. O. (2003). Transferred and Adapted Models of Secondary Education in Ghana: What Implications for National Development? *International Review of Education*, 49 (5): 411-431.

Quist, H. O. (1999). "Secondary Education in Ghana at the Dawn of the Twenty-first Century: Profile, Problems, Prospects." *Prospects XXIX*, 3: 425-442.

Scheyvens, R. (2009). *Empowerment*. International Encyclopedia of Human Geography.

Steegstra, M. (2009). *Krobo Queen Mothers: Gender, Power, and Contemporary Female Traditional Authority in Ghana*. *Africa Today*, 55(3):104-123.

UNICEF (2001). Care and support for orphans and children made vulnerable by HIV/AIDS. (Accessed 1/5/2011 [www.unicef.org/aids/children.htm](http://www.unicef.org/aids/children.htm)).

World Health Organisation (WHO) (2001). *Iron deficiency anaemia: Assessment, prevention, and control*. A guide for programme managers. Geneva: World Health Organisation.

## A Promoção da Saúde no Território Escolar

**Maria Araci Magalhães**

Universidade Federal de Uberlândia – Universidade do Minho<sup>93</sup>  
vityas2@yahoo.com.br

**Paulo Nuno Maia Sousa Nossa**

Universidade do Minho – Departamento de Geografia  
paulonnossa@gmail.com

**Samuel do Carmo Lima**

Universidade Federal de Uberlândia  
samuel@ufu.br

### Resumo

A medicina curativa conjugada ao intenso processo de transformação e reconstrução do espaço geográfico bem como das condições econômicas, sociais e culturais das populações propiciadas pelo advento da industrialização e globalização forçaram o crescimento populacional e o crescimento desmedido das cidades. Essas mudanças conjunturais permitiram a elevação progressiva na expectativa de vida, o aumento da população idosa e das doenças crônicas degenerativas e elevou os custos destinados aos setores de saúde. Neste contexto, o objetivo deste estudo é analisar a relevância da promoção da saúde no território escolar e as políticas de promoção da saúde na escola, adotadas em Portugal e no Brasil, que visam à melhoria da qualidade de vida por meio do conhecimento e da ação. Para tanto, utilizou-se de intensa pesquisa bibliográfica que subsidia a proposição do sistema de gerenciamento integrado da saúde no território escolar através da pesquisa participante como instrumento de promoção da saúde das populações no ambiente escolar.

Palavras Chaves: Geografia da Saúde, População, Empoderamento.

### Abstract

The curative medicine associated with the intense process of reconstruction and transformations of geographic space as well as the economic, social and cultural conditions which affect populations, afforded by the advent of industrialization and globalization have forced the population growth and excessive swelling of the cities. These changing circumstances have enabled the gradual increase in life expectancy, the aging population and chronic degenerative diseases to raise costs for the sectors of health. In this context, the objective of this study is to analyze the relevance of health promotion programs near the school populations, as well as school health promotion training adopted in Portugal and Brazil aimed at improving quality of life through knowledge and action. For this purpose, was produced an intensive literature review that supports the proposition of the integrated management system within the health education using participatory research as a tool for promotion of population health in the school environment.

Keywords: Geography of Health, Population, Empowerment,

## 1. Introdução

A evolução tecnológica na saúde e a ênfase na biomedicalização intensificada pela medicina curativa e paralela ao intenso processo de construção e transformação do espaço geográfico, das condições econômicas, sociais e culturais das populações, propiciadas pelo advento da industrialização e globalização resultou num aumento progressivo da melhoria na expectativa de vida, no aumento da população idosa, das doenças crônicas degenerativas, das desigualdades sociais, bem como dos custos destinados aos setores de saúde.

Neste contexto, surge um novo enquadramento teórico sobre concepção da saúde (Ottawa, 1986) e da promoção da saúde que tem como estratégia principal o empoderamento (empowerment) e a responsabilização das comunidades e dos sujeitos perante aos cuidados com a própria saúde (*Healthism*). A promoção da saúde no território escolar complementa essa nova visão propondo a melhoria da qualidade de vida por meio do

<sup>93</sup> \*Projeto Financiado pela Fapemig - Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Minas Gerais  
\*\*Bolsista da CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

conhecimento e da ação entendendo-se que a escola tem uma visão integral do ser humano em seus ambientes familiares, comunitários e sociais.

Dessa forma, buscou-se neste estudo analisar a relevância de políticas promotoras de saúde no contexto escolar no Brasil e em Portugal e propor um sistema de gerenciamento da saúde no território escolar. Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se de intensa pesquisa bibliográfica referente à temática e elaborou-se um sistema de gerenciamento por meio da pesquisa participante e da análise de SWOT que está sendo testado em duas escolas uma municipal e outra estadual no município de Salinas, MG, Brasil.

## 2. Promoção da Saúde

O papel dos fatores sociais, culturais e as crenças dos leigos no processo saúde/doença das populações sempre foi muito significativo e socializado em diferentes sociedades, bem como os modos de vida associados a geração de doenças ou a promoção da saúde.

Conforme Naidoo e Wills (2010), ao se estudar promoção da saúde é fulcral entender qual a visão dominante do conceito de saúde, pois na verdade existem várias definições e conceitos de saúde, conforme os diferentes pontos de vista e enquadramentos teóricos dominantes. Assim sendo, a saúde pode ser compreendida na sua concepção positiva, quando se refere ao estado de bem-estar, que é preconizado pela OMS (Organização Mundial da Saúde), e também na concepção negativa percebida pela ausência de doenças. A doença é entendida como qualquer patologia ou anormalidade associada ao corpo proveniente de fatores exógenos ou endógenos. Saúde é, então, o funcionamento normal do corpo como uma entidade biológica, ao passo que a doença é a experiência subjetiva de perda de saúde. *“Health then is the normal functioning of the body as a biological entity. Illness is the subjective experience of loss of health. This is couched in terms of symptoms, for exemple”* (Naidoo e Wills; 2010, p.232). Sabe-se que o modelo ocidental de saúde é preponderante, progressivamente (in)formado por modelos holísticos e sociais.

O modelo da medicina ocidental começa a ser questionado em função dos grandes gastos gerados para repor o estado da saúde das populações, devido à adoção de um sistema que enfatiza a hospitalização e uso intensivo de terapêuticas, com relações custo/benefício muito elevadas em algumas patologias de causa psicossocial, bem como em algumas doenças crônicas degenerativas. Neste contexto, percebe-se, como tendência mundial a relevância da promoção da saúde em ambientes saudáveis, preconizado no Relatório Lalonde (1974), com um enfoque nos fatores determinantes da saúde num contexto holístico.

A abertura da China Nacionalista ao mundo exterior permitiu a realização de missões observatórias de especialistas ocidentais, promovidas pela Organização Mundial da Saúde na China, sob a liderança de Halfdan Mahler (1973-1974) que conheceram os médicos descalços<sup>94</sup> e o sistema de atendimento à saúde daquele país, servindo como base para a atenção primária à saúde adotada posteriormente a nível mundial.

Através do Relatório Lalonde - Uma Nova Perspectiva na Saúde dos Canadenses (1974), fortalecido com o Relatório Epp (1986), os determinantes sociais da saúde ganham maior enfoque com grande evidência na Conferência de Alma-Ata, “Saúde para todos no ano 2000” (BRASIL, 2002).

A Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, em Alma-Ata, na Ex-URSS (União Soviética) com a proposta de Saúde Para Todos no Ano 2000 e a estratégia de Atenção Primária de Saúde, alicerçadas na Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde (1986), por meio da Carta de Ottawa, estabeleceram as bases para importantes movimentos de convergência na conformação de um novo paradigma para a saúde. É inquestionável a importância e o significado que estas estratégias estruturais têm para uma efetiva promoção da saúde (BRASIL, 2002).

Dessa forma, considera-se que a participação das pessoas é essencial, devendo constituir o centro de ação da promoção da saúde e dos processos de tomadas de decisão, com vistas a conseguir um esforço sustentado. Neste sentido, o acesso das pessoas à educação e à informação é fundamental para que possam participar de forma responsável em atividades de

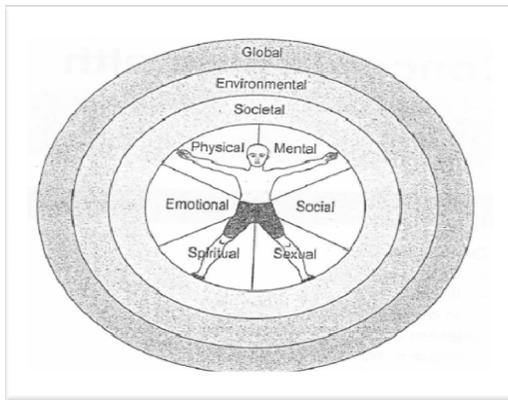
<sup>94</sup>Médicos descalços—pessoal médico com treinamento mínimo com a tarefa de prestar atenção de saúde primária—(JACK & LEWIS, 2009)

promoção da saúde no contexto cotidiano, adotem precocemente modelos saudáveis bem como tenham competências para identificar e modificar estilos de vida ameaçadores da saúde.

A escola assume local de excelência para o desenvolvimento de atividades no âmbito da promoção da saúde, pelo fato de as crianças passarem parte significativa da sua fase de desenvolvimento físico, cognitivo e de formação pessoal e social na escola (McGinnis e DeGraw, 1991; Denman, 1994; Parsonset al., 1996; Colquhoun, 1997; Cruz, 1999; Loureiro, 1999; Mc Bride et al., 1999; Precioso, 1999; Carvalho, 2000, 2002 e 2003; Precioso, 2003; Faria; Carvalho, 2004).

A visão holística da saúde inclui diferentes dimensões: A *Dimensão individual*; *saúde mental*; *saúde emocional*; *saúde social*; *saúde espiritual*; *saúde sexual*. Já a *Dimensão Externa* abrange: *saúde da sociedade*; *saúde Ambiental*, e envolve ainda, a idéia de cuidar do planeta e assegurar a sua sustentabilidade para o futuro (NAIDOO & WILLS; 2010p.4 conforme figura 1).

Figura 1- Dimensões da saúde



Fonte:NAIDOO & WILLS, 2010

Enfoca-se a relevância dos determinantes gerais sobre as condições de saúde das populações. Sua base é o entendimento de que a saúde é produto de um amplo espectro de fatores relacionados à qualidade de vida, incluindo padrão adequado de alimentação, nutrição, habitação e saneamento; boas condições de trabalho; oportunidades de educação ao longo de toda a vida; ambiente físico adequado; apoio social para famílias e indivíduos; estilo de vida responsável e outros cuidados de saúde.

*“It is in settings at school, at work, in our neighborhood, in hospital or in prison - that we live our lives and it is these contexts or settings which need to be made more conducive to health”*, Naidoo e Wills (2010 p.5). É nos ambientes cotidianos, na escola, no trabalho, na nossa vizinhança, no hospital ou na prisão – quenós vivemos nossas vidas e são estes contextos ou ambientes que precisam ser mais adequados para a saúde.

A educação voltada para a Promoção da Saúde das populações é um dos elementos fundamentais neste processo e, para tanto, deve-se considerar as atividades dirigidas na transformação dos comportamentos, com foco nos estilos de vida, na relação com a família e com o meio social. É preciso lembrar que comportamentos e atitudes são também determinados pela cultura, que não é produzida pelo indivíduo. Assim sendo, a Promoção da Saúde é um caminho norteador para a manutenção da saúde, que deve ser dirigida ao grupo social e não aos indivíduos.

Promoção da Saúde que tem como concepção básica a saúde como agente central na transformação das condições de vida e na redução das iniquidades sociais, pode encontrar na escola as ferramentas e as oportunidades para ações de promoção e manutenção da saúde, com vistas a alcançar uma qualidade de vida satisfatória.

### 3. A Promoção da Saúde no Território Escolar

Ao se pensar no processo da saúde no contexto escolar faz-se necessário analisar todas as vertentes que propiciam a saúde e também as geradoras de doenças nas populações participantes do território escolar. Sendo assim, deve-se considerá-los como elos de uma corrente que formam o ambiente escolar: os servidores, os alunos e a comunidade.

O processo saúde-doença deve ser percebido num contexto holístico, portanto, torna-se imperioso conhecer onde vivem, como vivem, quais são os ambientes favoráveis ou desfavoráveis para a saúde humana, ou seja, as condições sócio-econômicas, ambientais e culturais das famílias, os problemas de doenças enfrentados e quais as suas percepções e perspectivas para melhoria das condições existentes.

A participação da comunidade é fundamental nesse processo, para que a escola conheça o que pensam e como pensam sobre as questões da saúde e, ainda, identificar suas expectativas e propostas diante das ações que podem ser ofertadas no meio educacional.

Uma nova visão da saúde enfoca o *healthism*, uma nova moral individual de responsabilização da saúde (CRAWFORD, 1980) ou seja, que conduz à obrigação moral dos indivíduos de serem saudáveis e proativos, adquirirem conhecimentos sobre a saúde, sobre os modelos de gestão da saúde, além da responsabilização perante a sua própria saúde. Dessa forma, interliga-se com o estímulo ao empoderamento (empowerment) " processo de capacitação das populações para a ação".

Em Ottawa, (1986) promoção da saúde foi definida como "o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle desse processo", afinal, as populações são cobradas no que se refere à tomada de consciência e atitudes comportamentais que lhe garantam controle das condutas que colaborem para um maior bem-estar ou que comprometam a sua saúde.

Assim sendo, é necessário que os cidadãos conheçam as demandas existentes no seu meio, a fim de que, munidos de informações, possam nortear as suas escolhas no que tange ao processo saúde-doença. Portanto, as informações em saúde são essenciais, bem como o acesso aos atendimentos em saúde com vistas à melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas no processo.

Muitas doenças estão relacionadas à degradação do meio físico e biológico mas, em última análise, as causas estão na ocupação humana desordenada dos espaços, na exploração irracional dos recursos naturais ou mesmo ligadas às formas de viver, às condições socioeconômicas das populações marcadas por renda insuficiente e ao acesso restrito ou insuficiente aos serviços de saúde conforme proposto no esquema 01:

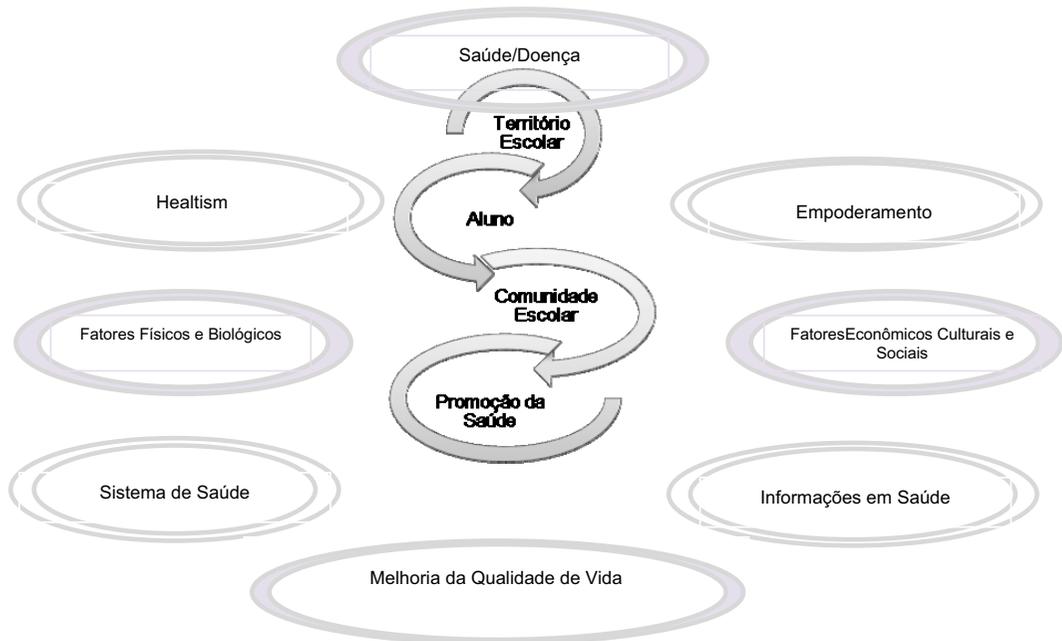
### 4. O Sistema de Gerenciamento Integrado da Saúde no Território Escolar SIGISTE

O Sistema de Gerenciamento Integrado da Saúde no Território Escolar (SIGISTE) deve funcionar como uma engrenagem em que cada elo possa

*"Contribuir para a aquisição de competências por parte da comunidade escolar, que lhe permitam confrontar-se confiada e positivamente consigo própria e, bem assim, fazer escolhas individuais, conscientes e responsáveis, estimulando um espírito crítico e construtivo, verdadeiro pressuposto do exercício de uma cidadania activa" (LEMOS, 2006).*

Para que a proposta do SIGISTE no território escolar funcione bem em qualquer lugar na esfera global, pressupõe-se um alto nível de organização e o entrosamento por parte das equipes envolvidas no processo, de modo a funcionar de forma multidisciplinar e intersetorial em harmonia e com criatividade.

Esquema 1: A promoção da Saúde no Território Escolar



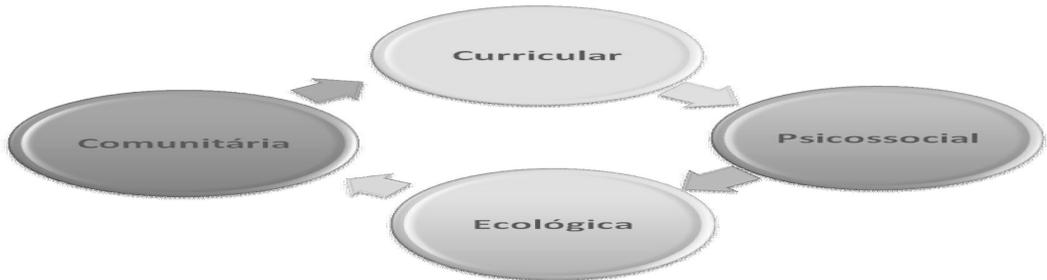
O ambiente escolar atinge potencialmente, todos os níveis da sociedade: pensar a educação para a saúde no contexto escolar é ter como garantia um público-alvo reunido com interesses em comum e contatos permanentes, além de uma gama de profissionais que, bem instrumentalizados e possibilitados com as condições devidas, tornam-se elementos cruciais nesse processo. A partir do desenvolvimento de competências, permitem que o aluno estabeleça relações entre objetos, situações, fenômenos e pessoas e desenvolva habilidades, colocando-o em situações de aplicação dos conhecimentos contribui para que o aluno desenvolva o pensamento autônomo e crítico.

Conforme situa Morin, em relação à missão do ensino, "A missão desse ensino é transmitir não o mero saber, mas uma cultura que permita compreender nossa condição e nos ajude a viver, e que favoreça, ao mesmo tempo, um modo de pensar aberto e livre" (Morin, 2003 p.11).

A escola é um local de contato direto e diário que conta com um fluxo intenso de pessoas em todos os lugares do mundo e cria ambiente para a promoção da saúde na escola. Evidencia ainda, em estudos científicos, que as raízes do comportamento humano situam-se na infância e na adolescência, pois é neste período que os indivíduos encontram-se em fase de formação física, mental e social (LIMA, 1995; SANMARTI, 1988; PARDAL, 1990; NEBOT, 1999, GOMES, 2009).

Uma escola promotora de saúde deve balizar as ações em quatro dimensões principais: curricular, psicossocial, ecológica e comunitária.

Esquema 2: As quatro dimensões principais consideradas numa Escola Promotora de Saúde



Fonte: dgidc/Portugal Agrupamento de Ecolas de São Gonçalo, 2009/2010

Assim sendo, propor um método de promoção da saúde na escola, através da pesquisa participante, é fundamental no processo de transformação da realidade local, por possibilitar a apropriação coletiva do saber e também pela grande influência que o professor, principalmente do ensino fundamental, exerce sobre as crianças e adolescentes e conseqüentemente, através destas, sobre suas famílias.

Dessa forma, a opinião dos professores, é extremamente importante nas condutas dentro do ambiente familiar. Por conseguinte, o meio educacional possibilita implementar ações de melhoria da qualidade de vida e do ambiente que os alunos vivenciam.

Através do ambiente escolar é possível ainda, conectar os diversos segmentos da sociedade (igreja, comércio, gestão pública, ONG, etc...) por intermédio dos servidores, alunos e familiares. Nesse contexto, o meio educacional funciona como base estruturadora do processo de promoção da saúde, evidenciando a compreensão das partes e do todo na busca da transdisciplinaridade, da multidisciplinaridade e das multireferências para a construção do conhecimento e das melhorias programadas, conforme esquema 3.

Esquema 3: As redes de conexão da saúde no território escolar



### 5. Princípios Estruturantes do Método

É desejável, sob muitos aspectos, levar aos estudantes do ensino formal informações e conhecimento científico além de mantê-los informados sobre as alternativas que possam contribuir para que a escola se constitua num ambiente saudável. É relevante também diagnosticar a realidade epidemiológica da população atendida pela escola, principalmente para que possam perceber suas necessidades e adotar medidas de proteção contra as doenças e agravos, bem como auxiliar sua família e a comunidade, assumindo atitudes e

práticas adequadas à promoção da saúde, irradiando um movimento estratégico que vise a possibilitar a melhoria da qualidade de vida. Isso é importante, também, porque representa uma lição de cidadania, na medida em que os estudantes são impelidos a discutir e equacionar problemas em sua comunidade, formando lideranças. MÉSZÁROS (2005, p. 76) assevera que:

*...a educação não pode funcionar suspensa no ar. “Ela pode e deve ser articulada adequadamente e redefinida constantemente no seu inter-relacionamento dialético com as condições cambiantes e as necessidades da transformação social emancipadora e progressiva em curso”.*

A escola, dessa forma, assume a condição de fórum privilegiado para a discussão dos problemas da comunidade porque é uma instituição que goza de alto conceito na sociedade, sendo reconhecida como centro difusor de conhecimentos, atitudes e novos comportamentos e por ela pode-se acessar rapidamente as famílias.

Acredita-se que, no ambiente escolar a práxis pedagógica ganha concretude, considerando os estilos de vida, o espaço geográfico, os princípios enunciados no projeto pedagógico, a participação multidisciplinar e multisetorial aplicando os conhecimentos de forma contextualizada, com práticas úteis e potencialmente transformadoras.

Algumas perguntas básicas são necessárias para efetivação do método. A primeira e crucial é: Que dados eu possuo sobre a realidade da comunidade na qual eu atuo? A primeira proposta, então, é elaborar um diagnóstico epidemiológico por meio de um inquérito, com vistas a questionar os fatores determinantes da saúde, ou seja, levantar informações sobre o ambiente em que a família vive, dados sobre as condições sócio econômicas, questões epidemiológicas, nível de escolaridade, saneamento, organização social e acessos à saúde, entre outros.

Com base nos inquéritos levantados, pode-se fazer outras perguntas: Quais análises? Que conclusões? Quais aspectos mais importantes a serem considerados? Só diante do quadro de necessidades montado pode-se conhecer parcialmente a realidade em que a população vive e, dessa forma, atuar subsidiado em dados, no sentido de sanear as demandas locais.

Cada núcleo populacional possui uma realidade, cultura, modo de vida e problemas diferenciados. Portanto, uma normatização vertical é importante para direcionar as políticas públicas (como os Programas Saúde Escolar), oferecidas pelos órgãos governamentais, entretanto, cabe a cada escola construir o projeto baseado nos anseios da população local. Assim sendo, propõe-se que em cada escola deva ser criado um núcleo de trabalho e pesquisa participante para atuar juntamente com os educandos, na comunidade e por consequência no meio ambiente em geral. Esta proposta se assemelha à proposta brasileira e portuguesa de saúde escolar, que evidencia um trabalho multidisciplinar e intersectorial pelo ministério da saúde e da educação.

Com base no banco de dados gerado mediante aplicação e tabulação dos questionários, a comissão de promoção da saúde na escola pode planejar as ações, a fim de sanear ou minimizar os problemas levantados. Cada equipe deve definir prazos para planejamento, implantação e divulgação de ações de melhoria da saúde na comunidade escolar, como parte da filosofia da pesquisa participante dentro da perspectiva de empoderamento da comunidade prevista nos preceitos de promoção da saúde, ou seja, a comunidade capacitada para atuar na melhoria da sua qualidade de vida e saúde, incluindo o controle sobre os determinantes da saúde.

Cada equipe deve desenvolver o SGISTE, após definição da visão, missão e finalidade do programa na instituição. As reuniões de planejamento e avaliação devem ser ajustadas às necessidades da equipe, obedecendo ao plano de gestão, conforme, tabela 01.

Recomenda-se, ainda, que a equipe gestora nas escolas, norteada pela metodologia da pesquisa participante, siga a matriz PDCA, que se subdivide em Plan(planejar), DO(executar), CONTROL(controlar) e por fim ACT(Agir corretivamente), conforme (SOUSA, 2006). Ou seja, a organização das ações em todas as etapas deve manter o controle da execução por meio da monitorização permeada pela avaliação constante visando a subsidiar a proposição de ações corretivas.

Tabela 1: Gestão do Plano de Ação

O quê	Quem	Quando	Onde	Como
Definição de objetivos que a comissão pretende alcançar.	Atribuição de responsabilidades para os membros atingirem os objetivos.	Determinação de prazos e metas para a realização das ações.	Em que local serão realizadas as atividades	Meios pelos quais objetivos serão atingidos

Fonte: Adaptação do Sistema de Gerenciamento Integrado da Escola Jacurutu, 2009.

A comunidade pode ainda, conhecer e controlar, dentro do possível, os fatores determinantes da Saúde, procurando desenvolver ambientes favoráveis, pelo acesso à informação, desenvolvimento de habilidades para viver melhor e fazer escolhas saudáveis, enfrentando três desafios para a sua atuação: buscar reduzir as desigualdades, incrementar o esforço preventivo e incrementar a capacidade das pessoas no enfrentamento dos problemas de saúde. Para isso, utiliza três mecanismos: **o autocuidado**, que consiste em adotar decisões e ações que o indivíduo toma em benefício da própria saúde; **a ajuda mútua**, com ações que as pessoas realizam para ajudar os outros; e **ambientes saudáveis**, o que significa que se faz necessária a criação das condições e entornos que favoreçam a saúde, mediante a utilização de três estratégias para favorecerem a participação popular, fortalecerem os serviços comunitários e coordenarem políticas públicas saudáveis. Isto é o proposto pelo então ministro da Saúde do Canadá (EPP, (1996), citado por BUSS, (2005)).

É elementar entender como a promoção da saúde nos lugares pode ser orientada no sentido positivo do bem-estar e da saúde das populações, em específico no território escolar. Analisar os valores éticos e políticos da promoção da saúde no sentido de melhoria da qualidade da saúde dos grupos e comunidades.

Dessa forma, recomenda-se a reflexão da relevância da educação para a saúde, no contexto social, econômico e ambiental, determinantes do estado de saúde nas mais diferentes realidades e comunidades, pois permite aos profissionais da educação e a outros grupos profissionais, principalmente da saúde, maior interação nesse meio num contexto transversal e interdisciplinar da aprendizagem.

A escola estruturada num sistema de gestão eficiente oferece uma base prática que contribui para que os profissionais vislumbrem o potencial para a promoção da saúde em seu meio, além de estarem cientes dos problemas existentes com vistas a criarem estratégias e serem capazes de avaliar as suas intervenções de promoção da saúde de forma adequada e útil de acordo com a realidade local, num trabalho de parceria, combate às desigualdades e envolvimento público.

O gerenciamento proposto visa a facilitar os trabalhos de profissionais da saúde e da educação, além de incentivar a comunidade a refletir sobre seus valores nas atividades cotidianas e perceberem que podem mudar e melhorar a qualidade de vida das populações mediante práticas saudáveis.

O processo de avaliação contínua para a melhoria das ações baseia-se em refletir para melhorar por meio de uma maior conscientização. Sendo assim, com base na análise de SWOT, - desenvolvida por Kenneth Andrews e Roland Christensen, professores da Harvard Business School, que advém das palavras anglo-saxônicas (*Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças) - a qual possibilita a identificação por parte de uma organização dos principais aspectos que caracterizam a sua posição estratégica num determinado momento de forma integrada, tanto a nível interno como externo. Baliza em dois eixos compostos por duas variações: os pontos fortes e fracos, para a análise interna; e oportunidades e ameaças, para a análise externa. Ao construir a matriz, as variáveis são sobrepostas, facilitando a sua análise e a procura de sugestões para a tomada de decisões, sendo uma ferramenta imprescindível na formação de Planos e na definição de Estratégias, conforme quadro 1 (BICHO & BAPTISTA, 2006).

Quadro 1. Matriz SWOT

A análise SWOT		Análise Interna	
		S (strengths) Pontos fortes	W (Weaknesses) Pontos fracos
Análise Externa	O (oportunities) Oportunidades	<b>SO (maxi-maxi)</b> Tirar o máximo partido dos pontos fortes para aproveitar ao máximo as oportunidades detectadas.	<b>WT (mini-mini)</b> As estratégias a desenvolver devem minimizar ou ultrapassar os pontos fracos e, tanto quanto possível, fazer face às ameaças.
	T (Threats) Ameaças	<b>ST (maxi-mini)</b> Tirar o máximo partido dos pontos fortes para minimizar os efeitos das ameaças detectadas.	<b>WO (mini-maxi)</b> Desenvolver as estratégias que minimizem os efeitos negativos dos pontos fracos e que em simultâneo aproveitem as oportunidades emergentes.

Fonte: Santos, 1990 citado por Bicho & Baptista, 2006

Dessa forma, torna-se elementar levantar os pontos fortes e pontos fracos, obtendo o diagnóstico confiável para que se constitua uma fonte de informação e suporte adequada às necessidades da gestão estratégica, possibilitando delinear as ações futuras a médio e longo prazo. Permite, ainda, desenvolver a cultura da qualidade e exigência da responsabilidade na efetivação da melhoria das ações de promoção da saúde. Todos os segmentos da comunidade escolar - pais, alunos, servidores e direção - devem avaliar o seu papel no processo, analisando o grau de satisfação, a pertinência e funcionamento das atividades, dimensão de integração da escola e da comunidade, entre outros.

## 6. O Programa Saúde na Escola - PSE do Brasil

O Programa Saúde na Escola - PSE do Brasil foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.286, de 5 de Dezembro de 2007, com a finalidade de contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde. Atendendo ao decreto presidencial e considerando<sup>95</sup> algumas portarias e resoluções nacionais que embasam o programa criadas pelos ministérios da Saúde e Educação torna-se possível sistematizar as ações intersetoriais no território escolar.

No intuito de promover a articulação institucional entre o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde para a execução de ações de atenção, prevenção e promoção à saúde nas escolas, bem como o caráter transversal da atenção à saúde e a necessidade de envolver a comunidade nas estratégias de educação para a saúde na rede pública de educação básica, os ministros da Saúde e Educação conjuntamente, mediante Portaria Interministerial nº 675, de 4 de junho de 2008 instituem a Comissão Intersetorial de Educação e Saúde na Escola. Em 4 de Setembro de 2008, por meio da portaria nº 1.861 estabelecem recursos financeiros para Municípios pela adesão ao Programa Saúde na Escola – PSE, que inicialmente prioriza aqueles que possuam 100% de cobertura populacional pelas Equipes de Saúde da Família e que apresentaram Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB igual ou inferior a 2,69 com base nos resultados da pesquisa de 2005. Para efetivação dos trabalhos, em 14 de novembro de 2008 designam os membros para compor esta Comissão Intersetorial de Educação e Saúde na Escola - CIESE através da Portaria Interministerial Nº 1.399, (BRASIL, 2008).

Para o primeiro ano de vigência do PSE, estava prevista a seleção de até 20 Municípios em cada estado, considerando os critérios supracitados e ainda, Municípios que possuam, em seu

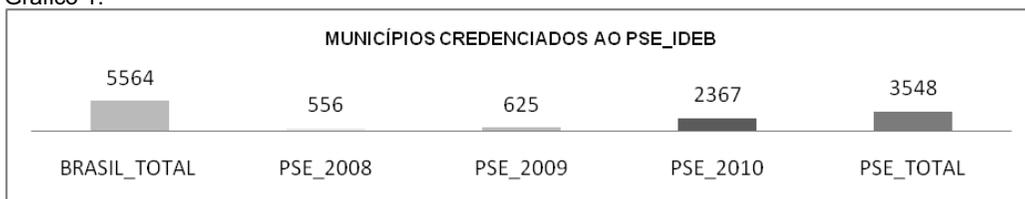
<sup>95</sup> Considerando a Política Nacional de Atenção Básica aprovada pela Portaria nº 648/GM, de 28 de março de 2006, que preconiza a coordenação do cuidado a partir da atenção básica organizada pela estratégia Saúde da Família; Considerando os princípios e as diretrizes propostos nos Pactos Pela Vida, em Defesa do Sistema Único de Saúde - SUS e de Gestão, que constituem o Pacto pela Saúde, entre as esferas de governo na consolidação do SUS, regulamentado pela Portaria nº 399/GM, de 22 de fevereiro de 2006; Considerando a Portaria nº 204/GM, de 29 de janeiro de 2007, que regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle; Considerando a Política Nacional de Promoção da Saúde, regulamentada pela Portaria nº 687/GM, de 30 de março de 2006, sobre o desenvolvimento das ações de promoção da saúde no Brasil; Considerando a classificação dos municípios em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, com base na Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, e na Resolução CD/FNDE nº 47, de 20 de setembro de 2007 (BRASIL, 2008).

território, escolas participantes do programa Mais Educação<sup>96</sup>, considerando somente as escolas especificadas nesse programa. Os recursos financeiros referentes à adesão ao PSE se destinam à implantação do conjunto de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, realizadas pelas Equipes de Saúde da Família - ESF de forma articulada com a rede de educação pública básica e em conformidade aos princípios e diretrizes do SUS, conforme descrito no art. 4º do Decreto nº 6.286, de 2007. O valor dos recursos financeiros referentes à adesão ao PSE corresponde a uma parcela extra do incentivo mensal às Equipes de Saúde da Família que atuam nesse Programa com ônus para o Ministério da Saúde (BRASIL, 2008).

Os municípios que se enquadraram nos critérios formulados inicialmente pela CIESE foram convidados a participar do programa e a demonstrar interesse de participação dos incentivos do PSE, por meio de termo de adesão assinado conjuntamente pelos secretários de Educação e Saúde e o preenchimento dos dados solicitados na plataforma digital do Ministério da Saúde. Por norma, cada município participante criou um Grupo de Trabalho Intersetorial, composto por membros das duas secretarias. Esse grupo tem a função de elaborar o projeto municipal conforme critérios preestabelecidos e apresentá-lo ao Conselho Municipal de Saúde, quando houver, além de apresentá-lo à Secretaria de Educação.

O Programa Saúde na Escola - PSE alcança um aumento gradual do número de municípios credenciados, o que tem levado a garantia da atenção à saúde dos escolares de forma inclusiva, conforme gráfico 1.

Gráfico 1.



Fonte: Portarias Ministério da Saúde, Anexo I, 2008/2009/2010.  
Organização: Maria Araci Magalhães, 2011

Na figura 2, nota-se a distribuição espacial dos municípios brasileiros credenciados para execução do programa Saúde na Escola, com base de referência no exercício 2009 e 2010. Observa-se que as ações interministeriais de prevenção e promoção da saúde na escola tem alargado os seus horizontes, mas existe ainda um grande caminho a ser trilhado para se atingir a universalidade.

Conforme Moll e Mendonça (2008), o programa tem como princípio organizativo a Promoção da atenção integral à saúde; integração e articulação permanente entre as políticas e ações de educação e de saúde, com a participação da comunidade escolar, envolvendo as equipes de saúde da família e da educação básica; constituição de territórios de responsabilidade entre escolas estaduais e municipais e equipes de Saúde da Família. O novo desenho da política de educação em saúde trata a saúde e educação integrais como parte de uma formação ampla para a cidadania e o usufruto pleno dos direitos humanos; permite a progressiva ampliação das ações executadas pelos sistemas de saúde e educação com vistas à atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e jovens e à educação em saúde e promove a articulação de saberes, a participação de alunos, pais, comunidade escolar e sociedade em geral na construção e controle social da política.

<sup>96</sup>O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral" (Brasil, 2008).

Figura 2: Distribuição Espacial do Programa Saúde na Escola no território Brasileiro



Fonte: Ministério da Saúde, 2010

### 7. O Programa Nacional de Saúde Escolar em Portugal

Conforme despacho n.º 12.045/2006 (2.ª série) Publicado no Diário da República n.º 110 de 7 de Junho, em Portugal, a Saúde Escolar foi iniciada em 1901 e mantida durante todo o século XX, passou por diversas reformas, com vistas a atender às demandas da escola e às preocupações de saúde emergentes.

O Ministério da Educação atuou na organização das intervenções médicas na escola através dos Centros de Medicina pedagógica até 1971, mas suas ações se limitavam aos conselhos de Lisboa, Porto e Coimbra. No período de 1971 a 2001, os trabalhos foram conduzidos em parceria pelos Ministérios da Saúde e da Educação, porém com metodologias distintas. Em 1993, os Centros de Medicina Pedagógica foram extintos, sendo os seus profissionais integrados, em 2002, nos quadros das Administrações Regionais de Saúde.

O Ministério da Saúde assume a Saúde Escolar em 2002, ficando a cargo dos Centros de Saúde a sua implementação no território nacional. O Programa de Saúde Escolar almeja a elevação do nível educacional e de saúde da população escolar.

As ações governamentais evidenciam a relevância da escola para a formação de valores e promoção da saúde, de forma a adquirir competências e autonomia para a vida. Para tanto, no Sistema de Saúde, foi aprovado o **Plano Nacional de Saúde (2004-2010)** (PNS), em que estão definidas como prioridades de saúde baseadas na evidência científica dos determinantes da saúde, com o objetivo de obter ganhos em saúde a médio e longo prazo nos ambientes onde as pessoas vivem, trabalham e estudam, em colaboração com os múltiplos setores que contribuem para a saúde.

No Plano Nacional de Saúde de Portugal de 2004 a 2010, a escola é considerada essencial no processo de aquisição de estilos de vida. Acredita-se que a intervenção da saúde escolar, dirigida ao grupo específico das crianças e dos jovens escolarizados, pode favorecer e complementar a prestação de cuidados personalizados. No âmbito escolar, atividades destinadas à promoção da saúde e prevenção da doença devem ser fundamentadas na "vigilância do cumprimento dos exames de saúde, do Plano Nacional de Vacinação (PNV) e da legislação sobre evicção escolar, a agilização dos encaminhamentos, através de protocolos ou parcerias, dentro e fora do Sistema Nacional de Saúde (SNS), para a melhoria das respostas às crianças com necessidades de saúde especiais, a promoção da saúde oral e o incentivo de estilos de vida saudáveis" (Portugal, 2004).

A legislação atual de Portugal torna obrigatória a inclusão da Promoção e Educação para a Saúde, como área de formação global do indivíduo, nos projetos curriculares das escolas. Da

legislação mais recente, destacam-se: o despacho do Secretário de Estado da Educação, de 27 de Setembro de 2006 – Define as linhas de orientação e temáticas prioritárias no âmbito da Educação para a Saúde, a integrar obrigatoriamente no Projecto Educativo de cada Agrupamento / Escola; o Despacho nº 2506/2007, de 20 de Fevereiro – Sobre a designação do Professor Coordenador da Educação para a Saúde, em cada Agrupamento /Escola; o Relatório Final do Grupo de Trabalho de Educação Sexual, de 7 de Setembro de 2007, aprovado pelo Director-Geral da DGIDC – Dr. Luís Capucha – em 28 de Novembro de 2007; a Lei nº 60/ 2009, de 6 de Agosto – Estabelece a aplicação da educação sexual nos estabelecimentos do ensino básico e do ensino secundário; e a Portaria nº 196-A/2010 de 9 de Abril – Proceda à regulamentação da Lei nº60/2009, de 6 de Agosto, e define as respectivas orientações curriculares adequadas para os diferentes níveis de ensino.

*«O Plano de Nacional de Saúde Escolar cita Constantino Sakellarides, que afirma, a escola ocupa um lugar central na ideia de saúde. Ai aprendemos a configurar as 'peças' do conhecimento e do comportamento que irão permitir estabelecer relações de qualidade. Adquirimos, ou não, 'equipamento' para compreender e contribuir para estilos de vida mais saudáveis, tanto no plano pessoal como ambiental (estradas, locais de trabalho, praias mais seguras), serviços de saúde mais sensíveis às necessidades dos cidadãos e melhor utilizados por estes». (Constantino Sakellarides. In Rede Européia e Portuguesa de Escolas Promotoras de Saúde. 1999)*

Conforme o ministério da saúde de Portugal, a Rede Nacional de Escolas Promotoras de Saúde (RNEPS)<sup>97</sup> integra-se na Rede Europeia das Escolas Promotoras de Saúde, que é um projeto conjunto da OMS, Conselho da Europa e Comissão Europeia, tendo como metodologia o diagnóstico das necessidades e como estratégia a de construção de parcerias, criando ou reforçando redes sociais de integração da escola na comunidade, a Rede Nacional de Escolas Promotoras da Saúde (Portugal, 2006).

O programa visa a atender as estratégias da OMS, *Health for All in the 21st century*<sup>98</sup>, que sugere no ano 2015, pelo menos 50% das crianças que frequentam o jardim-de-infância e 95% das que frequentam a escolaridade obrigatória e o ensino secundário tenham oportunidade de ser educadas em escolas promotoras de saúde. Uma escola promotora de saúde é a que garante a todas as crianças e jovens que a frequentam a oportunidade de adquirirem competências pessoais e sociais que os habilitem a melhorar a gestão da sua saúde e a agir sobre os fatores que a influenciam. Para isso, são indispensáveis parcerias, procedimentos democráticos, metodologias participativas e desenvolvimento sustentado (Portugal, 2006).

## 8. Conclusões

Este estudo procurou conhecer a relevância da aplicação prática de promoção da saúde no contexto escolar projetado por profissionais da educação no Brasil e em Portugal mediante os programas de saúde escolar adotados nesses países e estratégias de implementação prática utilizadas.

Naidoo e Wills (2010), lançam as seguintes perguntas: É para incentivar a vida saudável? Ou é para corrigir as desigualdades na saúde e capacitar as pessoas para assumir o controle sobre suas vidas?

O grande desafio é tornar as pessoas conscientes do seu poder na melhoria da qualidade da sua saúde. É acreditar que ações como as destinadas à promoção da saúde no ambiente escolar possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos em nível planetário. O desafio está posto para todos os profissionais que atuam nesta área: como planejar e desenvolver ações, a partir da comunidade escolar, que sejam orientadas por esta visão.

<sup>97</sup> Despacho Conjunto n.º 734/2000, de 18 de Julho, subscrito pelos Ministros da Saúde e da Educação - estabelece normas sobre o processo de alargamento da Rede Nacional de Escolas Promotoras da Saúde. . (Portugal, 2006)

<sup>98</sup> World Health Organization - Health 21: Health for All in the 21st century. Copenhagen: WHO, Regional Office for Europe, 1999. (Portugal, 2006)

## Bibliografia

Bicho, L.; Baptista, S. (2006). Modelo de Porter e análise SWOT estratégias de negócio civil Instituto Politécnico de Coimbra Instituto Superior de Engenharia de Coimbra Departamento de Engenharia, [consultado em: 18-05-2011]. [http://prof.santanasilva.pt/gestao\\_de\\_empreendimentos/trabalhos\\_alunos/word/Modelo%20de%20Porter%20e%20An%C3%A1lise%20SWOT\\_DOC.pdf](http://prof.santanasilva.pt/gestao_de_empreendimentos/trabalhos_alunos/word/Modelo%20de%20Porter%20e%20An%C3%A1lise%20SWOT_DOC.pdf)

Brasil. Ministério da Saúde (2010). Orientações sobre o programa saúde na escola para a elaboração dos projetos locais, Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde, Esplanada dos Ministérios, Bloco G, sala 655, Brasília, [consultado em: 18-05-2011]. [http://www.saude.mg.gov.br/atos\\_normativos/editais/saude-na-escola/183-%20Orientacoes%20Programa%20saude%20na%20escola.pdf](http://www.saude.mg.gov.br/atos_normativos/editais/saude-na-escola/183-%20Orientacoes%20Programa%20saude%20na%20escola.pdf).

Brasil. Ministério da Saúde (2008). Portaria GM/MS nº 2.931, de 4 de dezembro de 2008. Altera a Portaria nº 1.861/GM, de 4 de setembro de 2008, estabelece recursos financeiros pela adesão ao Programa Saúde na Escola - PSE e credencia Municípios para o recebimento desses recursos. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, sexta-feira, 5 de dezembro de 2008. Seção 1. ISSN 1677-7042.

Buss, P. M.; Pellegrini Filho A. (2007). A Saúde e seus Determinantes Sociais, *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, pp. 77- 93.

Declaração de Alma-Ata (2009) - Conferência Internacional sobre Atenção Primária à Saúde. Alma-Ata, Cazaquistão, URSS, 6-12 de setembro de 1978. [consultado em: 28-04-2009] <<http://www.opas.org.br/coletiva/uploadArq/Alma-Ata.pdf>>.

Faria, H. A. ; Carvalho, G. S. (2004). Escolas promotoras de saúde: factores críticos para o sucesso da parceria escola-centro de saúde, *Promoção da saúde*, Vol. 22, Nº 2 — Julho/Dezembro, pp.79 - 90.

Furlaneto, C. J. (2006). Saúde ambiental e promoção em saúde, *Caderno de Saúde — Vol.1 - No1 - 1o semestre de 2006 IMES Universidade*, pp.38 - 42.

Gomes, J. P. (2009). As Escolas Promotoras de Saúde: uma via para promover a saúde e a educação para a saúde da comunidade escolar, *Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 84-91, jan./abr, pp. 84-91.

Goulart, R. M. M. (2006). Promoção de saúde e o programa escolas promotoras da saúde, *Caderno de Saúde — Vol.1 - No1 - IMES Universidade*. pp.5 -13.

Jack,W.; Lewis,M. (2009). Investimentos em Saúde e Crescimento Econômico: Evidência Macroeconômica e Fundamentos Microeconômicos In: Spence. Michael e Lewis. Maureen (Orgs.) *Saúde e Crescimento - Comissão de Crescimento e Desenvolvimento*, p.5. 64p.

Junqueira, L. A. P. (1997). Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. São Paulo, *Rev. Saúde e Sociedade*, 6(2): p.31 – 46.

Loureiro, I.; Miranda, N.( 2010). Promover a saúde dos fundamentos à acção. Editora Almedina, Coimbra, 338p.

Meszáros, I. (2005). A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 128p.

Morin, E. A (2003). *Cabeça Bem - Feita, Repensar a reforma, reformar o pensamento*. Bertrand Brasil, 8ª Edição, Tradução Eloá Jacobina, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 128p. Tradução de: *La tête bien faite* Anexos ISBN 85-286-0764-X.

Naidoo, J.; Wills J. (2010). *Public Health and Health Promotion Practice, Foundations for Health Promotion*. Baillière Tindall Elsevier. Edinburgh London New York Oxford Philadelphia St Louis Sidney Toronto, Third edition 2009 Reprinted ISBN 978-0-7020-2965-3

OPAS/Brasil (2005). A Construção de uma política pública de promoção da saúde no contexto escolar: um relato da experiência brasileira. [consultado em: 28-07-2009] <[http://www.paho.org/Spanish/AD/SDE/HS/EPS\\_RED\\_BRA.pdf](http://www.paho.org/Spanish/AD/SDE/HS/EPS_RED_BRA.pdf)>.

Portugal, Ministério da Saúde (2004). Direção Geral da Saúde, Plano Nacional de Saúde 2004/2010, As escolas, DGS, DSE - Ano Lectivo 2002/2003. © 2004 Ministério da Saúde - Direcção-Geral da Saúde. Ficha Técnica. [consultado em: 03-09-2009] [http://www.dgsaude.min-saude.pt/pns/vol1\\_531.html](http://www.dgsaude.min-saude.pt/pns/vol1_531.html)

Portugal, Ministério da Saúde. (2006). Direção Geral da Saúde Programa Nacional de Saúde Escolar, Despacho n.º 12.045/2006 (2.ª série) Publicado no Diário da República n.º110 de 7 de Junho, Divisão de Saúde Escolar <http://www.portaldasaude.pt/NRrdonlyres/4612A602-74B9-435EB7200DF22F70D36C0/Programa Nacional deSa%C3%BAdeEscolar.pdf>

Portugal Ministério da Educação (2006). (Despacho de 27 de Setembro 2006, Secretário de Estado da Educação – Valter Victorino Lemos)

Rabelo, L.S. (2006). Promoção da saúde: desafio ou adaptação? A construção social do conceito, de alma-ata aos dias atuais, no Brasil e no Canadá. Tese. Programa de Pós-graduação em Estudos em Estudos Comparados para a América/CEPPAC - UNB., p. 192 p.

Rocha, Dais Gonçalves; Marcelo, Vânia Cristina; Pereira Isabel M. T Bicudo. (2002). ESCOLA PROMOTORA DA SAÚDE: UMA CONSTRUÇÃO INTERDISCIPLINAR E INTERSETORIAL Rev. bras. crescimento desenvolv. hum;12(1):pp.57-63.

Sanmartí, L. (1988).Educación sanitaria: principios, métodos e aplicaciones. Madrid: Diaz de Santos.

Silva, A. M.; Pinheiro, M. S. de F.; França, M. N. (2006). Guia para normalização de trabalhos técnico-científicos: projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, dissertações e teses. Uberlândia: EDUFU, 144 p.

Sousa, J. P. de A., (2006) Ciclo PDCA: Um instrumento para melhoria contínua, Consultor Técnico Petrobras/Engenharia 20 de setembro de 2006 Fontes: de <http://wiki.ifsc.edu.br/mediawiki/images/7/76/PDCA.pdf> Acesso em 30, abr,2008



**PENSAMENTO GEOGRÁFICO**

## Portugal Peninsular no Pensamento Geográfico Português (1904-1939)

**Pedro Francisco Figueiredo Cabral Teles**

Universidade do Minho – Departamento de Geografia  
pedro.teles@hotmail.com

### Resumo

Este trabalho reporta-se à teorização do pensamento geográfico ibérico sobre a individualização da fronteira lusitano-castelhana nas primeiras décadas do século XX, pretendendo-se demonstrar à luz dos conceitos geopolíticos, que a Ibericidade foi, como ainda é, uma marca indelével em termos geográficos e uma necessidade em termos históricos para o conjunto dos dois países peninsulares.

Considera-se numa vertente histórico-geográfica que a fronteira hispano-portuguesa no sentido clássico do termo, (fronteira ou limite natural) foi antes uma criação imagética medievo-renascentista de cariz político-diplomático e militar, que aproveitou aos seus mentores, os políticos os diplomatas, os clérigos e os nobres, todos aqueles que de alguma forma estavam conotados com o Poder ou que dele se aproveitavam, seja este a nível nacional ou internacional. Aquela situação, conduziu nas primeiras décadas do século XX à construção de um discurso histórico-geográfico que procurava evidenciar senão mesmo deturpar os eventos da Reconquista e da formação das nacionalidades peninsulares a par de sobrepujar a autonomia de Portugal *versus* individualidade da sua fronteira como argumento para a construção do mito da portugalidade numa óptica nacionalista e integralista.

Paradoxalmente, será a militarização e agressividade do franquismo que irá permitir uma normalização do relacionamento político – diplomático entre Portugal e Espanha, que tem o seu culminar na assinatura do Tratado de Não Agressão ou Pacto Ibérico Peninsular (1939 e 1940) e posteriormente designado por Pacto Ibérico (1942). Será por demais evidente que a ideologia dominante em cada um dos países ibéricos considerados, terá profundas repercussões no modo de (re)pensar a geopolítica ibérica e conseqüente levantar de interrogações sobre o papel e significado da fronteira peninsular.

Palavras-chave: Geopolítica; fronteira; nacionalismo, Nação; Estado, iberismo; ibericidade Pacto Ibérico; Salazarismo; Franquismo.

### Abstract

This work refers to the theorization of the geographic Iberian thought on the individualization of the Luso-Castilian border in the first decades of the twentieth century, seeking to demonstrate, according to the geographical concepts, that the Ibericity (ibericidad/ ibericidade) was, and still is an indelible mark in geographical terms and a necessity in historical terms for the whole of the two peninsular countries.

One can therefore assert that the consolidation of the Spanish-Portuguese border was sanctioned by the politico-diplomatic agreements, it is also no less true that its zonal delimitation in special terms was getting progressively stronger, as the borders, resulting from the progression of the Reconquest to locations further south were stabilizing. It should be noted that these are no significant natural boundaries between both kingdoms, it was formed a delimitation so stable that it lasted until nowadays.

It is considered in a historic-geographic perspective that the Spanish-Portuguese border, in the classical sense of the term (natural boundary), it was rather a medievo-renascentist imagetic creation of politico-diplomatic and military nature that profited from its mentors, the politicians, diplomats, clerics and nobles, all the people who, in any way were connoted with the Power or profited from it, either on a national or an international basis.

The situation was leading in the first decades of the twentieth century to the construction of a historico-geographical speech that sought to highlight or even misrepresent the events of the Reconquest and formation of peninsular nationalities, simultaneously, overcoming the autonomy of Portugal versus individuality of its border as an argument for building the myth of portugality (portugalidade) in a nationalist and integrationist perspective.

Paradoxically, it will be the militarization and the aggressiveness of Francoism that will allow a normalization of politico-diplomatic relationship between Portugal and Spain, which has its culminating point in the signing of the Non-Aggression Treaty or Iberian Peninsular Pact (1939 and 1940) and afterwards called Iberian Pact (1942) a real triumph for the diplomacy and politics of salazarism in the Second World War scenario. It will be rather obvious that the

dominant ideology, in each of the Iberian countries in analyses, will have deep repercussions in the way of (re) thinking the Iberian geopolitics and consequent raising of questions about the role and meaning of the peninsular border.

Key words: Geopolitics, border; nationalism; Nation; State; ibericity (ibericidade) iberism (iberismo); hispanicism (hispanidad); Iberian Pact; Salazarism; Francoism.

## 1. Introdução

A problemática aqui debatida vai ao encontro do objectivo fulcral da nossa investigação, em que pretendemos enfatizar a teorização epistemológica do pensamento geográfico nas primeiras décadas do século XX, subjacente à existência da fronteira hispano-lusitana. Esta última entendida como componente essencial da autonomia portuguesa no contexto peninsular, bem como a interpretação dessa delimitação entre os Estados ibéricos e consequente relacionamento entre si, numa óptica centrada mais na Ibericidade do que no Iberismo. O primeiro caracterizado como uma aproximação cultural e económica entre as duas Nações enquanto o segundo se reporta a um estreitamento dos laços político-ideológicos no sentido de uma união ou confederação peninsular.

## 2. A individualização de Portugal no contexto peninsular

Numa área tão vasta e sujeita a tantos contrastes naturais e humanos como é a Península Ibérica, que a maioria dos geógrafos denomina pela sua diversidade de «continente em miniatura» diversas relações centro-periferia podem ser estabelecidas consoante o conceito subjacente a cada uma delas. Pela nossa parte, cingimo-nos às relações socioeconómicas e políticas que são aquelas que determinam as relações de Poder e por conseguinte, a apropriação do espaço em termos geopolíticos, originando Estados e Nações; nacionalismos e centralismos, resultantes da actuação de forças centrípetas ou centrífugas que por sua vez condicionam a delimitação das fronteiras internas e externas entre entidades políticas distintas.

Este relacionamento entre o Centro e a Periferia, segundo H.Lautensach<sup>99</sup> (1931 e 1937) e Richard Hartshorne (1936 e 1941) baseiam-se na existência na Península Ibérica, ou mesmo no interior de um Estado de forças zonais contrárias: as ideologias nacionalistas são forças centrípetas que levam à consolidação do Estado e à coesão da Nação, enquanto se exercem forças centrífugas que conduzem à diferenciação religiosa, cultural, étnica e social na área geográfica em que o Estado exerce a sua autoridade. Estas últimas forças de pressão podem conduzir a uma individualização acentuada de determinadas áreas territoriais dentro de um País que podem ser forçadas a declarar a sua independência, como sucedeu com a autonomização de Portugal em face dos poderosos reinos vizinhos de Castela-Leão: terá sido preciso mais do que a vontade da força das armas dos «barões audazes», como queriam Oliveira Martins, Damião Peres e Amorim Girão para assistir ao nascimento do Estado português, que teve como principal factor de autonomização face a Castela-Leão a formação de uma precoce nacionalidade, como afirmam Mendes Corrêa, H.Lautensach e Luís Schwabach entre outros.

Num contexto histórico, a importância das ordens, entendidas como classes sociais, e não como agentes individuais -só possíveis nos terra tenentes ou nos dignitários religiosos- são quanto a nós, entidades colectivas as mais das vezes agrupadas nos municípios que lutam pelo Poder a nível local ou regional, raramente nacional (este último só terá expressividade após Aljurrabota quando passa a existir a consciência colectiva de identificação da nacionalidade com um determinado território delimitado por fronteiras). Aquelas agem em desafio ou segundo a convívência com a estrutura do Estado, personificada desde a Dinastia Afonsina e sobretudo Joanina na autoridade real, interessada em cercear os potentados semi-feudais da autoridade da nobreza ou das ordens religiosas que se reforçavam com a expansão do espaço territorial durante a Reconquista e respectiva consolidação *versus* demarcação das fronteiras com os Estado(s) vizinho(s) de Castela-Leão.

<sup>99</sup> Os títulos publicados *Portugal, auf Grund eigener Reisen und der Literatur*, I. *Die Lanz als Ganz* (1932) e *Die portugiesischen Landschaften* (1937). Além de um estudo sobre a geografia de Espanha e Portugal, e outro sobre a Península da Coreia<sup>99</sup> versam fundamentalmente sobre a importância dos factores naturais e humanos na originalidade paisagística segundo uma delimitação zonal em áreas peculiares como são as penínsulas em geral.<sup>99</sup> Talvez por demasiado complexos e avançados para a época, estes conceitos não foram entendidos pela maioria dos geógrafos portugueses, com a excepção de Mendes Corrêa e Orlando Ribeiro.

A crescente preponderância deste(s) no contexto peninsular, teve como corolário a consequente marginalização dos Estados periféricos até reaparecerem, como sucedeu primeiramente com a Galiza, seguindo-se Aragão e Navarra e até certo ponto a Catalunha, que contudo conseguiu sempre manter uma certa individualidade cultural quando não política devido à sua proximidade de França e às relações culturais e económicas que detinha com aquele país

O conceito de Nação será resultante da homogeneidade étnica, cultural e histórica de uma população existente num determinado território sobre o qual exerce a sua soberania. Esse facto é que concede identidade a uma população, a qual através de determinados valores o expressa sob uma forma político-ideológica que se denomina de nacionalismo. As características dos nacionalismos dependem do regime político em vigor e do contexto cultural e histórico-ideológico em que aparecem. A identidade político-cultural de um Estado-Nação está dependente em muito da coesão da sua soberania sobre um dado território, e como é resultante da actuação de forças centrípetas, não é imutável, porque no decorrer de períodos histórico-geográficos, mensuráveis em termos de tempo-espaço, são diversas as transformações existentes devido a progressos tecnológico-científicos e a factos históricos importantes que fazem mudar os valores e as atitudes de uma Nação e quantas vezes os regimes políticos do Estado. Resulta que a influência das concepções culturais é determinante no objecto de estudo da Geopolítica: o conceito de Estado-Nação, soberania e fronteira, não estão dependentes apenas das concepções teóricas, mas da sua real implementação. O exemplo mais evidente ressalta no traçado das fronteiras ibéricas que não obedecem apenas às contingências histórico-geográficas ou às características naturais mas também à própria concepção político-ideológica e cultural que os governantes (o Estado) e a sociedade em geral (a Nação) têm das relações internacionais entre países vizinhos. Por conseguinte, será esta uma classificação normativa daqueles conceitos porque dependente da concepção teórica que a sociedade e os poderes político-administrativos dela fazem num determinado momento (contexto histórico) e lugar (território onde o Estado exerce a sua soberania).

Por isso mesmo, a fundamentação do discurso nacionalista português inicia-se muito antes, ainda na Monarquia Constitucional com a fundação da Sociedade 1º de Dezembro como contraponto ao iberismo e vai-se prolongar pela 1ª República, atingindo o seu clímax no Estado Novo, ao qual sobrevive no imaginário popular mesmo para além da vigência do regime ditatorial, apoiando-se na diferenciação artificial e artificiosa entre ambos os Estados ibéricos e numa pretensa antinomia entre ambas as Nações: “ A função da fronteira como elemento simbólico serviu para moldar um nacionalismo identitário que no caso português, foi impregnado por uma radical significação anti-espanhola, em que a linha de partição imaginária se transformou em separação real.”<sup>100</sup>

Efectivamente tal como ainda hoje, esta separação entre os países ibéricos advém mais de aspectos pontuais relativos à diferenciação política entre os dois Estados do que propriamente a desacordos entre ambas as Nações cuja índole se reporta mais à mentalidade integracionista do que à dualidade peninsular presente nas duas populações: “ Los problemas de limites se inscriben en la misma lógica de la tensión entre Política e Nación, al ser explicados como meros problemas políticos insustanciales, incluso incapaces de alterar la pertenencia geográfico-histórica esencial que hermana a ambas naciones. Lo geográfico aparece así bajo dos dimensiones: a) como lo geográfico-político: problemas de frontera y demarcación y, como tales, insustanciales; b) como lo geográfico-histórico: problemas de personalidad nacional (marítimo, Portugal; terrestre, España [Castilla]), sustanciales. Si lo geográfico -histórico es del orden de la nación, lo geográfico-político es del orden del Estado.”<sup>101</sup>

Outro aspecto que gostaríamos de deixar claro, é que ao conceito de unidade do Estado português e de Nacionalidade surge quase sempre subjacente com óbvios propósitos geopolíticos, o de um Estado pluri-continental, repartido pelos «quatro cantos do Mundo» por «diferentes latitudes do Minho a Timor». Ao contrário do que se possa pensar, não foi uma invenção do Estado Novo mas dos colonialistas do século XIX com a diferença que o Estado Novo soube capitalizar com mais eficiência a seu favor a centralização administrativa das então colónias, depois transmutadas em províncias ultramarinas, com evidentes propósitos propagandísticos. Em termos geopolíticos, os nacionalismos pretendem controlar não apenas os recursos do próprio Estado mas, claro está, o estabelecimento de relações diplomáticas

<sup>100</sup> H. Cairo Carou; P. Godinho e X. Pereiro Peérez, 2009, p. 15.

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp 107-108.

preferenciais com os países que lhes tragam mais vantagens económicas e dividendos político-económicos, como também o controle de locais estratégicos. Assim, consideramos que o traçado e fixação de uma fronteira é interdependente com o princípio das nacionalidades, assunto em voga, embora pouco respeitado e pretexto para inúmeras alterações fronteiriças nos países Europeus no decorrer das três primeiras décadas do século passado.

### 3. A importância das Fronteiras para os Nacionalismos

Assumem toda a pertinência as palavras do geógrafo A. Dix que ao reflectir sobre o objecto de estudo da Geografia Política (1921), refere que a existência do Estado enquanto entidade territorial estática ou mais verosimilmente dinâmica, só se subentende através do estudo das características das suas delimitações com as outras entidades vizinhas: “ La Geografía Política considera a las fronteras que separán las agrupaciones políticas como su principal campo de observación, en el aspecto que podríamos llamar de permanencia de los Estados. En el orden dinámico-político atiende a las variaciones producidas en el territorio que sirve de morada a dichas agrupaciones, y respecto al mundo de perocupaciones internacionales, examina en primer término las líneas directrices en que se manifiestan las aspiraciones de cada estado a modificar su respectivo domicilio.”<sup>102</sup> Ou mais acutilante ainda, J. Vicens Vives na obra *España: Geopolítica del Estado y del Imperio* (1940), pois é entre os geógrafos civis, aquele que a nível ibérico mais se identifica com a concepção haushoferiana da mobilidade das fronteiras enquanto elemento delimitador do espaço vital: “ (...) las fronteras, mecanismos complejos económicos, adunaeros, culturales y estrategicos que concentran los recursos defensivos del estado.”<sup>103</sup> Efectivamente, para o geógrafo catalão, as fronteiras são entidades políticas zonais e instáveis porque demarcam a influência e o poderio político-militar do Estado, que como entidade expansionista pode abarcar no seu conjunto outros Estados e conseqüentemente diversas nacionalidades. Para além disso, a fronteira tem a missão transcendente de afirmar a vitalidade do Estado enquanto entidade orgânica e de proteger o seu território, tal como a membrana de uma célula, conceito onde é patente a influência da Geopolítica alemã: “El estado ha dicho el mismo Führer de Alemania-no és más que una arma del pueblo ; su coraza de protección ; su espejo. Pero sólo es el pueblo, en su espacio vital, el miembro del plan eterno de la Creación divina.”<sup>104</sup>

Mesmo geógrafos politicamente mais moderados, num outro contexto político como é o período pós-Segunda-Guerra Mundial, não vacilam em continuar a encarar o dinamismo neo-atzeliano do expansionismo dos Estados como factor determinante na demarcação das fronteiras: “la frontera geográficamente, es aquella zona en la cual el Estado acumula sus elementos de fuerza para hacer frente a la presión militar o económica de los otros Estados, a la vez que zona de relación con estos.”<sup>105</sup>

Um aspecto que nos interessa particularmente é a evolução do conceito de fronteira, bem como a sua classificação atendendo a considerações de natureza geográfica e histórica: neste aspecto, a fronteira é considerada como um factor de equilíbrio da actividade de grupos humanos distintos. A sua classificação passa por concepções mais estáticas como é o caso das fronteiras naturais, desde as cordilheiras montanhosas, aos rios, aos pântanos, aos desertos, às florestas e ao mar. Neste último caso, A Dix só considere o limite das águas territoriais. Todo o vasto Oceano será mais uma área fluida de contacto do que propriamente uma barreira, que considera ser uma concepção ultrapassada, já que apenas em casos muito específicos é que servem de verdadeiro limite entre os povos.

Muito mais importantes do que as fronteiras marítimas, são para os geógrafos da época, as fronteiras resultantes da interacção dos grupos humanos sobre o espaço, que no entanto raramente coincidem com a fronteira política, o que significa que ou bem se atendem aos interesses das populações, segundo os interesses das respectivas nacionalidades ou então dá-se mais importância às divisões (artificiais) entre os Estados. Como prevalece a segunda tendência, não é de admirar que as fronteiras políticas são aquelas que mais frequentemente delimitam os Estados e mais raramente as Nações. Só em casos excepcionais as fronteiras políticas têm limites idênticos às fronteiras linguísticas, económicas e estratégicas, com a

<sup>102</sup> A. Dix (trad L.M. Echeverría), 1929, p. 14

<sup>103</sup> J.Vicens-Vives, 1940, p. 22

<sup>104</sup> *Ibidem*, p.21.

<sup>105</sup> M.Téran, 1942 ,p.15.*Ibidem*, 1951, p.15.

criação artificial de pequenos «Estados-tampão» para melhor salvaguardar as fronteiras e os interesses das principais potências.

Nesse sentido, distinguem-se os geógrafos franceses Camille Vallaux e Jean Brunhes que nas duas primeiras décadas do século XX se debruçaram sobre a problemática da classificação das fronteiras em função do espaço de contacto *versus* separação entre os países: a fronteira pode ser baseada apenas em elementos naturais (*frontière*) mas na maioria dos casos essa área de delimitação política é zonal (*ourlet frontière*) porque caracterizada por uma paisagem complexa, fruto mais do contacto do que da separação entre os povos fronteiriços, dando origem a uma elevada densidade da ocupação do espaço, quer em termos de ocupação humana quer das actividades sócio económicas aí existentes.

Estas serão tanto mais intensas quanto o grau de desenvolvimento da sociedade e consequentemente, mais acentuada é a complexidade político-administrativa dos Estados situados de ambos os lados da fronteira. No entanto, a tendência é para que as delimitações fronteiriças tendam a perder importância, sendo reduzidas à sua expressão mais simples que é a demarcação através de uma simples linha divisória, denominando-se de fronteira linear (*ligne frontalier*), que pode ter um traçado geométrico (baseada numa linha geométrica traçada num mapa) ou astronómica (se baseada em paralelos e meridianos). Pelo facto de não existir tradução portuguesa adequada, considera-se o limite fronteiriço como aquele que divide duas entidades estatais assinalando os respectivos territórios através de demarcações artificiais de ordem político-administrativa, enquanto a fronteira zonal se refere a uma faixa de território, na generalidade mal definida e que é contígua ao limite da fronteira entre países limítrofes, comumente designada por raia ou limite raiano.

#### 4. A Fronteira Hispano-Portuguesa

Podemos afirmar que esta separação fronteiriça entre os países ibéricos advém mais de aspectos pontuais relativos à diferenciação política entre os dois Estados do que propriamente a desacordos entre ambas as Nações cuja índole se reporta mais à mentalidade integracionista do que à dualidade peninsular presente nas duas populações: “ Los problemas de limites se inscriben en la misma lógica de la tensión entre Política e Nación, al ser explicados como meros problemas políticos insustanciales, incluso incapaces de alterar la pertenencia geográfico-histórica esencial que hermana a ambas naciones. Lo geográfico aparece así bajo dos dimensiones: a) como lo geográfico-político: problemas de frontera y demarcación y, como tales, insustanciales; b) como lo geográfico-histórico: problemas de personalidad nacional (marítimo, Portugal; terrestre, España [Castilla]), sustanciales. Si lo geográfico-histórico es del orden de la nación, lo geográfico-político es del orden del Estado.”<sup>106</sup>

Merecem particular destaque os trabalhos do geógrafo H. Lautensach que entre os finais da década de vinte e ao longo da década de trinta do século passado se debruçou minuciosamente sobre a problemática da delimitação fronteiriça ibérica. A sua formação inicial como geomorfólogo levam-no a considerar (1931) que em determinados troços da fronteira hispano-portuguesa: o dobramento do Maciço Antigo ao longo da fronteira comum foi uma das causas que levou ao encaixe dos rios e que originou em alguns troços de delimitação uma separação natural entre os dois países ibéricos.

No entanto, a partir dos finais da década de trinta (1937) vai dando cada vez menos relevância a este facto, até considerar que é quase secundária face à importância de uma fronteira etnolinguística na individualização dos dois Estados peninsulares. Torna-se compreensível que assim seja, porque é até certo ponto, a transposição para a Península Ibérica da sua teoria da *Großen Kultur*, em que a individualidade hispano-portuguesa resulta de uma progressiva diferenciação histórico-cultural entre ambos os países, originando uma verdadeira fronteira política que irremediavelmente separou ambos os Estados peninsulares.

#### 5. Conclusão

A concepção imagética da individualização de Portugal no contexto ibérico, pode contar ao longo de dezenas de anos com o trabalho de investigadores ligados à ciência geográfica que foram construindo um *corpus* teórico suficientemente sólido para ser aceite quer pelos poderes

<sup>106</sup> H.Cairo Carou; P.Godinho e X.Pereiro Peérez, 2009, pp 107-108.

políticos como pelos meios académicos. Podemos pois considerar que a Geografia esteve (quase) sempre ao serviço da(s) ideologia(s) do Poder.

Esta atitude não demonstra limitações científicas da relativamente restrita comunidade académica das universidades onde se ensinava Geografia, mas antes a forma encontrada para que esta se afirmasse em face de outras ciências vizinhas como a Antropologia e a História. Resta saber se o discurso inverso também não é verdadeiro, ou seja, se a novel ciência geográfica - nova nos meios universitários portugueses – não terá influenciado também até certo ponto as opções do Poder político em matéria da promulgação das reformas da divisão administrativa do País<sup>107</sup> ou mesmo nos convénios assinados com Espanha relativamente à ratificação e segurança dos limites fronteiriços.<sup>108</sup>

Estes últimos, sejam políticos ou naturais foram vistos pelos geógrafos portugueses das primeiras décadas do século XX como um sólido argumento de afirmação da individualidade lusa no contexto peninsular. Ao invés, a maioria dos geógrafos espanhóis utiliza quase os mesmos pressupostos argumentos científicos para legitimar a unidade do «solar ibérico». Talvez por isso, este antagonismo não tenha permitido um diálogo tão frutuoso quanto desejável, entre os geógrafos dos dois países ao longo do período histórico considerado.

### Bibliografia

ANCEL, Jacques–*Geopolitique*, Bibliothèque d'Histoire et de Politique, Ed.Lib. Delagrave, Paris, 1936, 120 p.

ANCEL, Jacques –*Geographie des Frontières*, 5<sup>ème</sup> Edition, Ed. Librairie. Gallimard, Paris, 1938, 196 p.

AZEVEDO, Ruy de-*Fronteiras entre Portugal e Leão em Riba-Côa, antes do tratado de Alcanices (1297)*, «Biblos», Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Vol X, 1934, Coimbra Editora Lda, Coimbra, 1934, pp. 454-466.

BARCIA LAGO, Modesto-*Geopolítica de la Iberidad*, Editorial Dykinson S.L., Madrid, 2008, 523 p.

BASTO, A. Magalhães-*A fronteira Hispano-Portuguesa (Ensaio de geografia Política)*, «Separata de “O Instituto” Vol 70º»,[Imprensa da Universidade de Coimbra], Coimbra, 1923, 46 p.

BEEVOR, A.-*A Guerra Civil De Espanha*, Colecção »Vida e Cultura«, Edição Livros do Brasil, Lisboa, 1989, 397 p.

BENOIT, Alain, *O que é a Geopolítica?*, Edições do Templo, Lisboa, 1978, 58 p.

BOSQUE MAUREL, J -*La Geografía Española entre 1900 y 1936. El peso de la Geografía no Universitaria*, Estudios Geograficos, C.S.I.C., Instituto de Economía y Geografía Aplicadas, Madrid, Publicación Trimestral, Abril/ Set.,1990, pp. 273-292.

BOSQUE MAUREL, Joaquín- *Geografía y Geógrafos en La España Contemporanea*,«La Geografía Política y La Geopolítica en España: Passado y Presente»,Biblioteca de Bolsillo nº9,[Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada], 1992, 297 p.

BRUNHES, Jean- *La Géographie Humaine, Essai de classification Prospective, Principes et Exemples*, Félix Alcan Éditeur, Paris, 1910, 843 p.

BRUNHES, Jean- *La Géographie Humaine*, 3ª Edition, Librairie Félix Alcan, Paris, 1925, 975 p.

BRUNHES, Jean; VALLAUX, Camille– *La Géographie de L'Histoire (Géographie de la Paix, de la Guerre, sur Terre et sur Mer)*, 2ª Ed., Ed.Librairie Félix Alcan, Paris, 1921, 715 p.

BULLÓN, Elloy -*Las relaciones de España con Portugal..Lecciones del pasado y orientaciones y orientaciones para el provenir*, (1ª Ed. 1916) «Revista Estudios Geográficos», Nº 5, C.I.S.I.C., Madrid, 1944, pp. 467-493.

<sup>107</sup> Ver a este respeito os trabalhos de Amorim Girão publicados na revista *Biblos*, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra entre 1927 e 1936.

<sup>108</sup> Por exemplo os trabalhos de Magalhães Basto, J.Paiva Boléo, J.Gonçalo de Santa Rita; L. Schwalbach, Sérgio da Silva Pinto e do próprio Amorim Girão sobre a estabilidade da fronteira portuguesa.Mais pertinente ainda, a análise deste último geógrafo sobre os condicionalismos do Tratado de Amizade Peninsular (1940) e o posterior Pacto Ibérico (1942).

CAIRO CAROU, Heriberto;GODINHO, Paula Cristina Antunes;PEREIRO PÉREZ, Xerardo-Portugal e Espanha: entre discursos de centro e práticas da fronteira, Edições Colibri/Instituto de Estudos de Literatura Tradicional, Lisboa, 2009, 299 p.

CASALS COSTA, Vicente- *Ciencia Política y Territorio.La Construcción del paradigma Regional en la Península Ibérica*, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, nº 79, 1 de enero de 2001, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2001, 37 p.

CARVALHO, Alberto Martins- «Iberismo» *Dicionário de História de Portugal*, direcção de Joel SERRÃO *et alia*, 2ª Ed. Vol. III, Ed. Liv. Figueirinhas, Porto, 1986, pp. 237- 239.

CARVALHO, Anselmo Ferraz de –“Na Academia das Ciencias, o Dr. Ferraz de Carvalho fez uma comunicação sobre a Geografia da Península” O Século, Lisboa, 20 de Junho de 1930, pp. 1-2.

CARVALHO, Ruy Galvão –Portugal –Espanha ou a constituição do Bloco Peninsular, «Ocidente, Revista Portuguesa», Vol XIX, nº 58, Janeiro a Abril, Lisboa, 1943, pp. 5-11.

CATROGA, Fernando –«Nacionalistas e Iberistas», in José MATTOSO *et alia*-História de Portugal, O Liberalismo (1807-1890), Vol V, 1ªEdição, Circulo de Leitores, Lisboa, 1993, pp. 563-567.

CAVACO, Carminda-«Fronteira Portugal-Espanha e individualidade territorial», Finiserra, Vol. XXXII, nº 63, C.E.G., Lisboa, 1997, pp. 159-166.

CORRÊA, A. Mendes- *Raça e Nacionalidade*, Editorial Renascença Portuguesa, Porto, 1919, 187 p.

CORRÊA, A. Mendes - *Vallaux e a Geografia Geral dos Mares*, «Anais da Faculdade de Ciências do Porto», Extracto do Tómo XVIII, [Imprensa Portuguesa], Porto, 1924, 32 p.

CORRÊA, A. Mendes - *O Bloco Peninsular*-«Ocidente, Revista Portuguesa», Vol XIX, nº 58, Janeiro a Abril, Lisboa, 1943, pp. 245-274.

DANTIN CERECEDA, Juan- *Resumen Fisiográfico de la Península Ibérica*, Trabajos del Museo de Ciencias Naturales Nº9, Junta para Ampliación de Estudios y Investigaciones Científicas, Instituto Nacional de Ciencias Fisico-Naturales, Ed. Imprenta Fontanet, Madrid, 1912, 293 p.

DIX, Arthur –*Geografia Política*, (Tradução L. Martin Echeverría), Colección Labor, Sección VII, Geografía Nº 196, Biblioteca de Iniciación Cultural, Editorial. Labor S.A., Barcelona, 1929,198 p.

FERNANDES, Carlos-O *Tratado de Alcanizes e seus antecedentes*, «Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa», 112ª Série, nº 1-12, Janeiro/Dezembro de 1997, Lisboa, 1997, pp. 101-119.

FERREIRA, David – «O Integralismo Lusitano» *Dicionário de História de Portugal*, direcção de Joel SERRÃO *et alia*, 2ª Ed. Vol. II, Ed. Liv. Figueirinhas, Porto, 1986, pp.332 -336.

FOUCHER, Michel, *Fronts et Frontières, Un Tour du monde géopolitique*, Ed. Lib.Athène Fayard, 1991, 692 p.

GALVÃO, Manuel de Bettencourt-António Sardinha e o Iberismo, Acusação Contestada, Ed. Bibiloteca do Pensamento Político, Lisboa, 1974, XVI+197p.

GARCIA, João - *O Espaço Medieval da Reconquista no Sudoeste da Península Ibérica*, «Chorographia, Série Histórica», C.E.G., Lisboa, 1986, 127 p. +1 mapa

GARCIA, João-*La frontera Luso-Española y los estudios de Geografía Histórica*, «La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa», Actas Simposium, Vilar Formoso, 1996, Fundación rei Afonso Henriques, Zamora, 1997, pp. 25-29.

GIRÃO, A. Amorim – *Condições Geográficas e Históricas da Autonomia Política de Portugal*, «Oração de Sapiência», proferida na Sala dos Actos Grandes da Universidade de Coimbra no dia 1 de Dezembro de 1935, «Separata da Biblos», Vol. XI, Coimbra Editora Lda, Coimbra, 1935, 30 p.

GÓMEZ MENDOZA, Josefina - *Formación de la Escuela Española de Geografía (1940-1952).Instituciones, revistas, congresos y programas*, «Eria, Revista Cuatrimestral de Geografía», Nº 42, Ano VII, Editada por el Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997, pp. 107-146.

GUICHOMETT, P. – *Géographie des Frontières*, 1ª Ed., P.U.F., Paris, 1974, 223 p.

HERB, Guntram Henrik- *Under the maps of Germany Nationalism and propaganda 1918-1945*, 1ª Ed., Ed. Rontledge, Londres/Nova Iorque, 1997, XI+ 250 p.

KORIMANN, Michel - *Friedrich Ratzel et la Politische Géographie (1897)*, «Heródote, Geopolitique Allemands», nº281, 1ºTrimestre, Janvier /Mars, C.N.R.S., Paris, 1983-a, pp.128-140.

KORIMANN, Michel - *Morceaux choisis de la «Politische Geographie*, «Heródote, Geopolitique Allemands», nº281, 1ºTrimestre, Janvier/Mars, CNRS, Paris, 1983-b, pp. 141- 148.

KORIMANN, Michel- *Friederich Ratzel, Karl Haushofer: «Politische Ozeanographie*», «Heródote, Geopolitique de la mer», n.º 32, 1ºTrimestre, Janvier/Mars, CNRS, Paris, 1984, pp.144-157.

KREBS, Norbert (Trad. Gonzalo de Reparaz-hijo )-*Geografía Humana*, Biblioteca de Inovación Cultural, Colección Labor, Section VII, Geografía, Nº 295, Editorial Labor, Barcelona, 1931, 227 p. +XVI

LADERO QUESADA, Miguel Ángel-*La formación de la frontera de Portugal en los siglos XII y XIII e el Tratado de Alcañices (1297)*, Informe presentado a la Real academia de la Historia en la sesión del día 20 de junio de 1997, «Boletín de la Real Academia de la História, Tomo CXCV, Nº3, Set/Dez 1997, Madrid, 1997, pp. 425-457.

LAUTENSACH, Hermman – *A Individualidade Geográfica de Portugal no conjunto da Península Ibérica*, «Boletim da SGL», Série n.º 49, n.º 9-10, Setembro/Outubro, Lisboa, 1931, pp. 362 - 409.

LAUTENSACH, Hermann-*Die Urlandschaft in Portugal und Korea.Ein Vergleich*, «Union Géographique Internationale, Comptes Rendus du Congrès International de Géographie», Vol IV, Warsaw, 1934, pp. 161-172

LAUTENSACH, Hermman – *Geopolítica da Península Ibérica*, “Conferência Realizada nos «Estudos Portugueses» do Pôrto no dia 21 de Dezembro de 1937”, Câmara Municipal do Porto, «Boletim cultural», (Suplemento Trimestral ao Boletim da Câmara Municipal do Porto), Fascículo I, Vol. I, Março de 1938/XII, Porto, 1938-a, pp.57 -71

LAUTENSACH, Hermann-*Über die Erfassungund Abgrenzung von Landschaftsräumen*, «Union Géographique Internationale, Comptes Rendus du Congrès International de Géographie», Vol II, Paysage Géographique, Amestrdam, 1938-b, pp. 12-26.

LAUTENSACH, Hermann-*Der Werdegang portuguesischen Kulturlandschaft*, Ed Alfred Metzener Verlag, Berlim, 1941, 38 p.

LAUTENSACH, Hermann- *Geografía de España y Portugal*, (Trad de Die Iberische Habinsel), Colección Eme, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1967, XIX+ 814 p.

LEMA, Paula Bordalo- *A fronteira como factor geográfico.Problemas da área fronteira entre Portugal e Espanha*, III Colóquio Ibérico de Geografia,Barcelona, 27 Septiembre-2 octubre 1983, Acta, Ponencias y Comunicaciones, Sección de Geografía i História Universitat de Barcelona, Editado por Secció de geografia , Facultat de Geografia i História, Universitat de Barcelona, Zona Universitaria, Barcelona, 1984, pp. 593- 595.

LOPES, A. Cordeiro- «Dois projectos de geopolítica ibérica de matriz tradicionalista- Vázquez de Mella e António Sardinha», Separata da Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa,Nº 16/ 17-5ª Série, 1994, [Imprensa da Universidade de Lisboa], Lisboa, 1995, pp. 99-113

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo –*La Frontera como factor geográfico*, III Colóquio Ibérico de Geografia,Barcelona, 27 Septiembre-2 octubre 1983, Acta, Ponencias y Comunicaciones, Sección de Geografía i História Universitat de Barcelona, Editado por Secció de geografia, Facultat de Geografia i História, Universitat de Barcelona, Zona Universitaria, Barcelona, 1984, pp. 596- 603.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo, BENITO Del POZO, Paz - *Geografía Política*, Ed Cátedra, Madrid, 1999, 304 p.

MAGUGLIANI, L. - *Por uma Geopolítica Portuguesa*-«Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa», Série 61ª, Nº 5 a 8, Maio a Agosto, Edição S.G.L., Lisboa, 1943, pp. 362- 368.

MARCHUETA; Regina-*O conceito de fronteira na época da Mundialização*, Colecção Atena nº 12, Edições Cosmos, / Instituto de Defesa Nacional, Lisboa , 2002, 214 p.

MARTINS, Rui Cunha- Das fronteiras Modernas às fronteiras Historiográficas: Liminalidade, Transgressão, Obesidade, «Separata dos trabalhos de Antropologia e Etnologia», Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol XXXVIII, fasc ( 3-4), Porto, 1998, pp. 154-167.

MAULL, Otto-*Politische Geographie, Gebnidrer Borntraeger* Berlin, 1925, XIV+ 742p.

MAULL, Otto *Geografia Política*, Ediciones Ómega, S.A., Barcelona, 1960, 524 p.

MENDES CORREIA, A.A. -"Ibéria" O Primeiro de Janeiro, Porto, 6 de Abril de 1923, p. 1

MOLLÁ RUIZ-GOMEZ, Manuel - *Juan Dantín Cereceda (1881-1943)*, Geographers, Biobibliographical Studies, Vol. N.º 10, Edited by T.W. Freemann on behalf of the Working Group on the History of Geographical thought of the International Geographical Union of the History and Philosophy of Science, Mansell Publishing of Science, Limited., London/New-York, 1986, pp. 35-40.

Ó TUATHAIL, Gearóid, DALBY, Simon - *Rethinking Geopolitics*, Edited by Gearóid Ó Tuathail, 1ª Ed., Fetter Lane, London - New-York, 1998, 333 p.

PAASI, Aasi-*Territories, Boundaries and Consciousness, the changing geographies of the Finish – Russian Border*, Ed John Wiley & Sons; Baffins Lane, Chichester, West Sussex, England, 1996, XX+357p..

PEIRÓ MARTÍN, Ignacio-*Valores Patrióticos y Conocimiento Científico: La construcción histórica de España*, «Colección Nacionalismo e História», Ed. Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1998, pp. 29-51.

PERALTA GARCIA, Beatriz; CABERO DIEGUEZ, Valentín-*La Unión Ibérica.Apuntes Histórico-Geográficos en la Segunda Mitad del Siglo XIX.*«Boletín de la A.G.E., nº 25,-1997, Madrid, 1997, pp. 17-38.

PRATT, Geraldine-*Geographies of Identity and difference: Marking Boundaries*, in MASSEY, Doneen, ALLIEW, John; SARRE, Philip-*Human Geography Today*, Polity Press, 1ª ed., Cambridge, 1999, pp. 151-165.

RAMOS; Rui; MATTOSO José- *História de Portugal (coordenação de José MATTOSO) A Segunda Fundação (1890-1926)*, Vol. VI, Circulo de Leitores, Lisboa, 1994, 683 p.

RATZEL, Frederico-*Las razas Humanas*, Tomo I, Montaner y Simon Editores, Barcelona, 1888, 672 p.

REPARAZ, Gonzalo - *Geografia y Política (Veinticinco lecciones de Historia Naturalista)*, 1ª Ed., Editorial Mentora, Barcelona, 1929, 277 p.

RIBEIRO, Orlando - *La formation du Portugal* (Conférence faite le 25 avril à l'Institut de Cultura Portuguesa à Bruxelles), Ed. do Instituto de Cultura Portuguesa, Bruxelas, 1939, 22 p.

RIBEIRO, Orlando-*Hermann Lautensach (1886-1971)*, «Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia», Vol. VI, n.º 12, C.E.G., Lisboa, 1971 pp. 161-163.

RIBEIRO, Orlando - *Introduções Geográficas à História de Portugal - Estudo Crítico*, «Coleção Estudos Portugueses», [Imprensa Nacional - Casa da Moeda], Lisboa, 1977, 230 p.+ 8 mapas.

RIBEIRO, Orlando-*Formação de Portugal*, Dicionário de História de Portugal, direcção de Joel SERRÃO et alia Vol. III, 2ª Ed., Livraria Figueirinhas, Porto, 1985, pp. 130- 149.

RIBEIRO, Orlando - *A Formação de Portugal*, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, Ministério da Educação Lisboa, 1987, 134 p.

RIBEIRO, Orlando - *Hermann Lautensach e a Geografia da Península Ibérica*, Opúsculos Geográficos, Pensamento Geográfico, II Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989-h, pp. 264 -267

RIBEIRO, Orlando-*A Geografia da Península Ibérica de Hermann Lautensach*, Opúsculos Geográficos, Pensamento Geográfico, II Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989-i, pp. 269 – 294.

RIOS AGUDO, Manuel Tradução de Jorge Fallorca)- *A Grande Tentação.Os Planos de Franco para Invadir Portugal*, 1ª Edição, Edição Casa das Letras,Lisboa, 2009, 370 p.

ROCAMORA, José António- *El Nacionalismo Ibérico (1792-1936)*, Ed. Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones, Valladolid, 1994, 205p.

ROSAS, Fernando; SERRÃO, Joel ; MARQUES, A.H. Oliveira et alia (Coordenação de Fernando ROSAS), -*Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, 1ª Edição, Coleção Nova História de Portugal, Vol XII, Editorial Presença, Lisboa, 1992, 571 p.

ROSAS, Fernando; VICENTE, Pedro; TELO, António et alia- *Portugal e a Guerra Civil de Espanha*, Colóquio Internacional (Coordenação de Fernando ROSAS), 2ª Edição, Edições Colibri / Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da U.N.L, Lisboa, 2007, 207 p.

RUIZ-GOMEZ, Manuel Mollá-*Juan Dantín Cereceda (1881-1943)*, GEOGRAPHERS, Biobibliographical Studies, Vol. 10, Edited by T.W. Freeman on behalf of the Working Group on the History of Geographical Thought of the International Geographical Union and the International Union of the History and Philosophy of Science, Mansell Publishing Limited, London and New York, 1986, pp. 35- 40.

SANDNER, Gerhard-*In Search of Identity: German Nationalism and geography 1871-1910*, in HOOSON, David-*Geography and National Identity*, Blenckwell Publisher, Oxford, 1994, 389 p.

SANTA-RITA, José Gonçalo de- *O Problema das Fronteiras*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Tómo V, Nº 1 e 2, [Imprensa Nacional], Lisboa, 1938-b, 80 p.

SARDINHA, António –*A Aliança Peninsular(Antecedentes e Possibilidades)*, Livraria Civilização, Porto, 1924, LXV + 446 p.

SARDINHA, António - *Aliança Peninsular, (Antecedentes e Possibilidades)*, Biblioteca do Pensamento Político, Ed.QP/ Ana Júlia Sardinha, 3ªEdição, Lisboa, 1973, CLXVI +352 p.

SCHWALBACH, Luiz - *Portugal Continental* - alguns problemas geográficos, Empresa Nacional de Publicidade, Lisboa, 1933, 28 p.

SCHWALBACH, Luís- *A Geografia Física nas Paisagens Portuguesas*,«Separata do Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa», Lisboa, 1937, 25 p.

SÉRGIO, António - *Introdução Geográfico-Sociológica à História de Portugal*, 4ªEdição crítica orientada por Castelo Branco Chaves, Vitorino Magalhães Godinho, Rui Grácio e Joel Serrão, organizada por Idalina Sá da Costa e Augusto Abelaira, «Clássicos Sá da Costa» (Nova Série), Livraria Sá da Costa Editora, Lisboa, 1978, 271p.

SERRÃO, Joel, MARQUES, A.M. Oliveira-*Portugal em definição de fronteiras, do Condado Portucalense à crise do século XIV*, "Nova História de Portugal", Vol. III, Editorial Presença, Lisboa, 1996, 850 p.

SORRE, Max-*Notes d'un géographe en marge de l'histoire ibérique*, Bulletin de la Société de Géographie de Marseille et d'Études Coloniales, Tome 56, Marseille, 1935, pp. 3-7.

TELLES, Francisco Xavier da Silva – *Aspectos Geográficos e Climáticos*, Exposição Portuguesa de Sevilha, Imprensa Nacional, Lisboa, 1929, 95 p.

TILLEY, Philip D.- *Hermann Lautensach (1886-1971)*, Geographers, Biobibliographical Studies, Vol. 4, Edited by T.W. Freeman and Phillippe Pinchemel, on behalf of the Commission on the History of Geographical thought of the International Union of the History and Philosophy of Science, Mansel Ed., London / New-York,1980, pp. 91-101.

TORRE-GÓMEZ, Hipólito-*España y Portugal, Siglos XIX-XX*, «Col. Vivencias Historicas», Editorial Síntesis, Madrid, 1998, 391 p.

TERÁN, Manuel-*Introducción a la geopolítica y las grandes potencias mundiales*, Ediciones Atlas, Madrid, 1951, 203 p.+ 1 gravura

TERÁN, Manuel-*Introducción a la geopolítica y las grandes potencias mundiales*, Ed. Libreria Enrique Prieto, Madrid, 1942, 213 p.

VALLAUX, Camille- *Géographie Sociale - La Mer*, Encyclopédie Scientifique (Publiée sous la direction du Dr. Toulouse, Octave Doin, Ed., Paris, 1908, XXII+ 377 p.

VALLAUX, Camille - *Le Sol et L'État - Géographie Sociale*, Encyclopédie Scientifique Publiée sous la direction du Dr. Toulouse, "Bibliothèque de Sociologie", Octave Doin et Fils, Paris, 1911, 420 p.

VALLAUX, Camille - *Géographie Générale Des Mers*, Librairie Félix Alcan, Paris, 1933, 795 p.

VASCONCELLOS, J. Leite-Delimitação da fronteira portuguesa (Notícia Histórica), «Separata do Boletim de Segunda Classe de letras da Academia de Sciencias de Lisboa», Vol XII, 1917-1918, [Imprensa da Universidade de Coimbra], Coimbra, 1920, pp. 1276-1292.

VICENS-VIVES, Jaime- *España: Geopolítica del Estado y del Imperio*, Editorial Yunque, Barcelona, 1940, 215 p.

VIQUEIRA, Miguel-*Iberismo versus Ibericidade?*, «Separata da Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa», Nº 16/ 17 -5ª Série, 1994, [Imprensa da Universidade de Lisboa], Lisboa, 1995, pp. 45-49.

## **Geografia, Imaginário e Império: Escalas e Representações na I Exposição Colonial Portuguesa (1934)**

**Nuno Silva Costa**

Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto (CEAUP)

(Doutorando em Geografia Humana, Universidade do Minho – Departamento de Geografia)

nunogeo@gmail.com

### **Resumo**

Após a I Guerra mundial uma das apostas da política colonial portuguesa foi o desenvolvimento de uma propaganda colonial de características modernas. A (re) criação e divulgação através da propaganda de um imaginário geográfico, em relação às paisagens físicas e humanas dos espaços ultramarinos, foram fundamentais para uma integração da população na ideia de Império.

A I Exposição Colonial Portuguesa, realizada no Palácio de Cristal do Porto, em 1934, foi o primeiro grande evento de massas onde se tentou reproduzir uma multiplicidade de ambientes coloniais. A partir do exemplo das representações sobre o território da Guiné iremos analisar as múltiplas escalas de representação veiculadas e de que modo elas reflectiam e criaram uma concepção do Império e do imperialismo nacional.

Palavras-chave: Geografia, Representações, Imaginário, Império, I Exposição Colonial.

### **Abstract**

After the First World War one of the aims of the Portuguese political policy was the development of a colonial propaganda with modern features. The (re)creation and divulgation, through propaganda of a geographical imaginary in relation to the physical and human landscapes of the overseas territories, was crucial to integrate the population into the notion of Empire.

The First Portuguese Colonial Exhibition, taken place in Palácio de Cristal of Porto, in 1934, was the first major event of masses where there was an attempt to reproduce a multiplicity of colonial environments. Using the example of the Guinea's territory, we will analyze the multiple scales of representation conveyed and in which manner those representations mirror and create a conception of Empire and imperialism.

Key Words: Geography, representations, imaginary, Empire, 1st Colonial exhibition.

### **1. Introdução**

Com o presente texto pretende-se, mais do que, de demonstrar o objecto de estudo e metodologia de análise que constituem a base conceptual da nossa dissertação em Geografia Humana, reflectir sobre as representações geográficas veiculadas na I Exposição Colonial Portuguesa, realizada em 1934.

Nesta sequência, num primeiro momento, iremos apresentar as concepções teórico-metodológicas que orientam o nosso projecto de investigação e onde serão debatidas as noções de representação, textualidade e hermenêutica e suas implicações para a História da Ciência e da Geografia.

Num segundo momento, iremos fazer referência ao contexto histórico que pretendemos analisar, discutindo o aparecimento de uma propaganda colonial de massas, pós I Guerra Mundial, resultante de novas directrizes da política colonial portuguesa.

Por fim, debruçar-nos-emos sobre o nosso estudo de caso: as representações geográficas na I Exposição Colonial Portuguesa, em 1934, especificando as representações sobre a ex-colónia da Guiné. Esta particularização servirá como demonstração, sincrónica e metodologicamente indutiva, de um processo mais vasto de produção e divulgação dos espaços coloniais, em Portugal, nos alvares da política Imperial do Estado Novo.

Assim, em termos de análise é, genericamente, nosso propósito reflectir sobre as representações geográficas veiculadas no referido evento e como elas reflectiam e moldaram o imaginário geográfico sobre os espaços do Império português, ao mesmo tempo, que se problematiza a apropriação de saberes científicos como veículo ideológico e de propaganda ou pelo contrário, como esses próprios conhecimentos influenciaram o fenómeno da divulgação colonial.

## **2. Uma Abordagem à História Social e Cultural da Geografia**

A noção de representação no seio das Ciências Sociais, desde da década de 1980, imprimiu novas abordagens os temas e fontes de investigação, na medida em que se relativizaram as tradicionais noções de correspondência, questionando-se a possibilidade destas serem um simples reflexo objectivo da realidade onde se inserem. Esta ruptura epistemológica, que teve consequências significativas na Historiografia, não ficou ausente do Pensamento Geográfico, dando origem a novas formas de interpretar as produções geográficas.

Na Geografia, a “crise de representação”, como comumente é referida, levou à crítica da forma como os geógrafos transmitem o Mundo nas suas descrições e interpretações dos espaços e da actividade humana, questionando-se desta forma o carácter mimético dos textos geográficos. A crítica a esse mimetismo de tradição positivista não é de todo consensual no seio da Ciência Geográfica, dado que habitualmente a Geografia é encarada como uma ciência de descrição de fenómenos espaciais com base na observação e, nesta medida, os geógrafos sempre pensaram que o facto de orientarem os dados da sua pesquisa pela observação directa minimizava os riscos de uma descrição não objectiva dos fenómenos em estudo.

Nesta sequência, surgiram novas conceptualizações que tentando superar estas visões, deram origem a duas práticas científicas: a pós-moderna, que representa uma crítica radical e relativista à teoria da representação mimética e a uma prática interpretativa baseada na hermenêutica.

Esta última abordagem, a hermenêutica, tem largamente contribuído, para uma renovação dos temas de estudo na Geografia, levando a que geógrafos fundamentais no pensamento geográfico actual afirmem que a Geografia Humana é ou deverá ser uma disciplina interpretativa por excelência, preconizando, um novo projecto científico que problematize as condições textuais de representação da realidade a partir do sujeito de investigação.

Nesta sequência, impulsionados por trabalhos próximos das abordagens críticas da pós-colonialidade, têm sido realizados estudos que põem em destaque a forma como se representam os espaços do “outro”, dando relevo às deturpações e distorções nas quais incorrem os discursos embebidos em preconceitos culturais derivados do racionalismo ocidental e mais genericamente do etnocentrismo.

Tem assim existido uma forte crítica à forma de representação dos espaços tanto na actualidade como ao longo dos tempos e aos imaginários construídos sobre essas representações, às representações europeias de superioridade e inferioridade relativas a espaços e comunidades dos antigos territórios coloniais, bem como, de outros espaços ou sociedades culturalmente diferentes.

A extensão da noção de texto e textualidade, como paradigma de interpretação em Geografia, e nomeadamente na Geografia Cultural, leva a que a análise dos documentos de índole geográfica utilizada parta da ideia de que estes são práticas de significação intertextuais, associados a outros textos culturalmente construídos, e por tanto, são elementos comunicativos de produção de sentido. Este sentido, nunca fixo, é antes cultural, social e historicamente variável.

Esses textos, que podem ser discursos, monografias, mapas ou imagens, são tentativas de fixar determinadas concepções da vida social e particularmente de normalizar o conhecimento sobre um espaço ou território. Eles estão também sujeitos a serem reinterpretados fora da intencionalidade dos seus autores, e acresce-lhes um maior valor social, quando são exactamente interpretados e lidos pelos seus leitores.

A tradicional teoria da correspondência embebida no espírito cartesiano, que marca a prática geográfica na modernidade, vê as produções geográficas como simples reflexos da natureza que os autores tentam imitar e simplificar. A própria evolução e desenvolvimento da História da Geografia tem-se construído com base nos desenvolvimentos teórico-metodológicos que a Ciência foi alcançando e como estes são determinantes nas mudanças e na forma como os geógrafos vão actualizando e corrigindo as suas representações dos espaços.

Esta perspectiva de análise parece-nos ser também relevante para a interpretação da própria História da Geografia e das produções textuais de carácter geográfico, já que se tenta dar mais enfoque ao papel social da Ciência Geográfica e, não tanto, ao reconhecimento dos modelos de análise que a Geografia foi tendo ao longo dos tempos. Estes só nos interessam na medida

em que se relacionam com as representações divulgadas, permitindo-nos aferir as ressonâncias que tiveram no imaginário e cultura popular da época.

Desta forma, parece-nos ser esta perspectiva que mais contribui para a originalidade à nossa proposta de dissertação, já que tem como objectivo compreender como eram disseminados, representados e/ou apresentados aspectos geográficos, neste caso relativos aos espaços constituídos pelas ex-colónias portuguesas, nos eventos coloniais de carácter propagandístico.

O fenómeno da propaganda e sua ligação, à divulgação colonial, resulta na criação de representações dinâmicas passíveis de transmitir conteúdos e códigos linguísticos, possibilitando uma multiplicidade de percepções e imaginários, que influenciam os processos de identidade e alteridade. Neste sentido, os saberes difundidos pela propaganda contribuem para a construção do social e do cultural através dos símbolos, valores e concepções por ela transmitidos, mas também pelas manifestações no ambiente físico.

Assim, é nosso propósito incidir na capacidade retórica da propaganda, adaptando o modelo das ciências hermenêuticas, o que permite a interpretação das produções propagandísticas na sua singularidade textual e na sua contextualidade histórica, devolvendo-lhes uma temporalidade e espacialidade que as fazem emergir nos contextos culturais onde se inserem e que elas próprias ajudam a criar.

### **3. Propaganda e divulgação dos espaços coloniais.**

A historiografia, relativamente à propaganda colonial, tem dedicado grande parte do seu trabalho ao reconhecimento das formas e meios de propaganda. Do ponto de vista teórico-metodológico, a interpretação da propaganda tem tradicionalmente dado enfoque a uma leitura epistemológica de teor positivista ou neopositivista, abordando-a, quase sempre, ao nível da organização institucional e pouco os conteúdos e representações por ela divulgadas.

As mudanças impostas, fundamentalmente desde a segunda metade do século XIX, pela massificação dos meios de comunicação e com eles a divulgação de concepções e instrumentos até então restritos às elites cultas, e a conseqüente formação de uma opinião pública, introduzem a necessidade de compreender a propaganda na sua dimensão social e não só organizacional.

O período histórico em que se insere o tema aqui proposto é particularmente profícuo em termos de representações coloniais disseminadas através da propaganda, devendo-se este facto a razões conjunturais, tanto de ordem interna como externa. Terminado o período de ocupação efectiva dos mais importantes territórios coloniais africanos, nos fins do século XIX e inícios do século XX, e após o interregno da I Guerra Mundial, assiste-se em Portugal ao início da política que na época se designava por colonização efectiva.

Esta perspectiva ideológica foi defendida transversalmente pelos vários regimes, embora com variantes em determinados aspectos, na República e no Estado Novo, surgindo, nesta lógica, conceitos e concepções como as de “Nação Una” e de “Unidade do Império” que tinham como denominador comum a tentativa de criar uma relação íntima e interdependente entre as várias partes do Império e, em particular, entre a Portugal continental e as colónias, tanto a nível económico, mas principalmente ao nível das mentalidades.

Estas ideias não apareceram simplesmente do pensamento nacional. Eram também, em grande parte, resultado da nova conjuntura internacional após a criação da Sociedade das Nações, do início das negociações de carácter multilateral e da monitorização que os países coloniais faziam entre si para o cumprimento do novo direito internacional, que pouco beneficiava um pequeno país como Portugal, com escassos recursos para desenvolver territórios tão vastos.

Tornou-se assim fundamental para Portugal mostrar e valorizar tanto no âmbito nacional no internacional as suas orientações ideológicas, acções de colonização e os próprios espaços coloniais, face a um imaginário nacional ambivalente sobre as colónias. Surgia então, como um dos vectores fundamentais da política colonial, a propaganda. À imagem do que acontecia com práticas testadas por outras potências coloniais, pretendia-se que esta propaganda tivesse um carácter “moderno”.

As exposições coloniais foram sem dúvida, de entre as várias iniciativas de propaganda, as que mais impacto social tiveram e onde Estado e sociedade civil mais investiram, mobilizando

enormes recursos humanos, materiais e financeiros. Pela dimensão e meios usados, as exposições foram momentos privilegiados para a integração dos indivíduos na ideia de Império e divulgação de representações sobre o mesmo.

Não negligenciando a especificidade temporal e espacial de cada uma das exposições realizadas durante o período, a verdade, é que elas surgem num contexto mais alargado de acção que, de forma abrangente, tem os seus antecedentes, em acções idênticas do final do século XIX, nas experiências e conhecimentos apreendidos e acumulados por instituições como a Agência Geral das Colónias e a forte participação que estas tiveram em exposições internacionais.

Em Portugal, a partir da I Guerra Mundial, organiza-se, com base na ideia da “ocupação efectiva das colónias”, a Agência Geral das Colónias (A.G.C.), que marca o aparecimento de um organismo oficial de propaganda colonial. Armando Cortesão, seu primeiro director, em 1925, definia como prioridade da colonização portuguesa, de forma a promover o domínio político e económico dos espaços ultramarinos, a investigação científica sistemática e uma longa e intensa propaganda.

A A.G.C. pautará a sua acção pela participação e patrocínio em vários eventos propagandísticos e apoloéticos do Império português. São exemplos pela sua dimensão, abrangência e projecção as exposições coloniais de Sevilha, em 1929, de Antuérpia, em 1930 e Paris, em 1931.

Em Portugal, no contexto da nova visão imperial do Estado Novo, impressa no Acto Colonial, de 1933, realizar-se-á a I Exposição Colonial Portuguesa, no Porto, em 1934, também com o patrocínio da A.G.C. O evento serviria, segundo o seu director Henrique Galvão, como oportunidade de mostrar ao povo português os trabalhos realizados nas exposições antecedentes e seria uma lição patriótica de um novo ideal imperialista. A Exposição Colonial realizada no Palácio de Cristal daquela cidade esteve aberta ao público durante 3 meses e recebeu mais de 1 milhão de visitantes (cfr. Galvão, 1934, p. 5).

#### **4. Imaginário e Império na I Exposição Colonial Portuguesa.**

A concepção do evento teve como objectivo a recriação das ideias de multiculturalidade e pluricontinentalidade que caracterizavam, segundo o Acto Colonial, a singularidade do Império português. Assim, tentou-se dar a conhecer aos visitantes uma perspectiva temporal e espacial dos territórios ultramarinos e da acção colonial portuguesa. Esta perspectiva geo-histórica é fundamental para se conhecer a própria originalidade ideológica do imperialismo estado-novista.

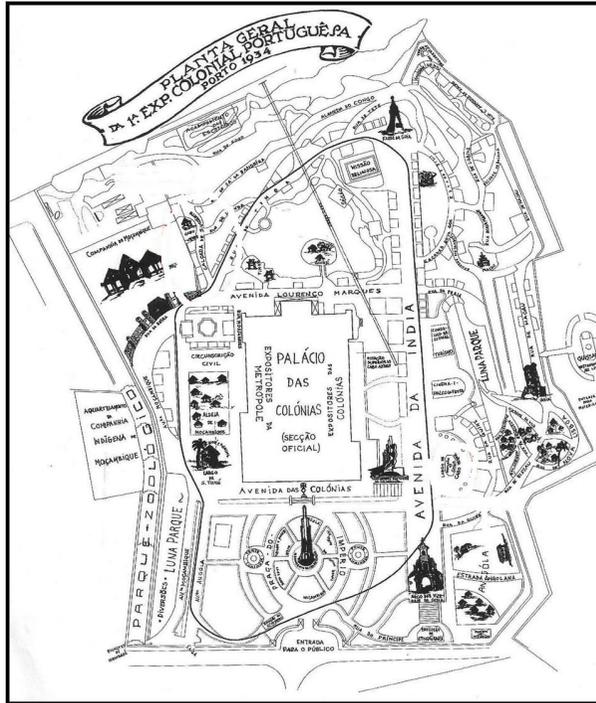
Se até ao início da magistratura de Salazar poderemos considerar que a acção portuguesa no ultramar era fundamentalmente baseada num colonialismo pragmático, com o Estado Novo tentar-se-á atribuir uma dimensão imperialista, onde se acrescenta aos aspectos político-administrativos e económicos uma dimensão cultural, social e pedagógica, que envolvia não só os povos colonizados mas, sobretudo, a população metropolitana, na qual se pretendia criar uma revolução de mentalidades a partir de um pensamento colonial integrado.

Era a famosa Política do Espírito aplicada através da noção organicista do Império na sua componente espaço-temporal, com algumas influências que remontam à Filosofia Política de Spencer e à Geografia Política de Ratzel. No *Ultramar*, Jornal Oficial da I Exposição Portuguesa, aceita-se com naturalidade o determinismo geográfico que impôs as suas condições ao movimento histórico da expansão:

*«Não fomos colonizadores por mero incidente histórico. Fomos projectados para fora da faixa continental, que talhamos do Minho ao Algarve, quando verificamos que o determinismo geoclimático do nosso meio geográfico nos forçava a ir buscar fora dela o complemento do nosso deficit de subsistência e nos vimos impossibilitados de tentar uma expansão territorial na península [...], compreendemos que a nossa política internacional era a do caminho do Mar, buscando fora da Ibéria um ponto político de apoio. Assim, fizemos a nossa política naval e atamos a aliança inglesa.» (Ultramar, 1934, nº1, p.5)*

A Exposição Colonial será, portanto, no contexto político-ideológico do Estado Novo o primeiro evento colonial de massas com uma clara intenção de integração sociológica dos portugueses com os espaços coloniais. A própria organização da exposição procura demonstrar os fundamentos identitários da colonização e a importância do Império para a vida nacional.

Figura 1. Planta Geral da 1ª Exp. Colonial Portuguesa



Fonte: In Leitão, Antunes; Coimbra, Vitorino - *Guia oficial do visitante da Exposição Colonial Portuguesa*, Edições da I Exposição Colonial Portuguesa, Porto, 1934.

A exibição foi montada tendo em conta a divisão em duas grandes áreas temáticas. A primeira era composta pelas secções oficiais e particulares, onde se faziam representar as instituições públicas e privadas com interesses coloniais. A segunda era composta pelas denominadas "atracções". Existiam três grandes tipos de "atracções" espalhadas pelos jardins do Palácio de cristal:

1º - Pavilhões dedicados às várias colónias, onde se mostravam aspectos históricos, geográficos, sociais e económicos.

2º - Divertimentos de carácter popular para os visitantes onde se destaca, por exemplo, um Luna-Parque, um parque zoológico, um teleférico e um teatro popular.

3º - Reconstituições geográficas e etnográficas de vários locais, aldeias e grupos étnicos povoadas com autóctones oriundos das colónias, recriando-se paisagens humanas e modos de vida locais, num verdadeiro zoo humano.

Assim, os organizadores procuraram demonstrar a originalidade e a especificidade de cada espaço e região do Império, que ao mesmo tempo o tornava uno, pelos aspectos permanentes que se ligavam à vocação e presença colonizadora de Portugal ao longo da sua história, e múltiplo, pela dispersão geográfica dos espaços e das suas características físicas e humana. O visitante poderia, *in loco*, embrenhar-se na diversidade no Império Português e familiarizar-se, sentir e emocionar-se, tal era o objectivo da propaganda, com os vários aspectos que caracterizavam, para utilizar uma expressão da época, a "presença lusa no mundo".

Claro que este esforço propagandístico, que se irá repetir e desenvolver para além da I Exposição Colonial, não deixava de ser uma recriação mais ou menos fantasiosa do Império. Para contornar isso, apostava-se na criação de um imaginário o mais direccionado possível, onde só se mostrava o necessário, tendo em conta as linhas da política colonial preconizadas.

Parece bastante óbvio que o aparato propagandístico da exibição não tinha só a ver com questões ideológicas e de mentalidade. Estas, segundo as concepções psico-sociológicas emergentes na época, eram o “gatilho” para ideias bem mais pragmáticas, como a inflexão das tradicionais correntes migratórias para o Brasil e E.U.A e a construção de um espaço económico exclusivo, baseado num capitalismo proteccionista, daí as grandes áreas atribuídas, na exposição, a pavilhões privados, onde as empresas exportadoras nacionais e coloniais, poderiam apresentar as suas produções e cimentar possíveis cooperações. Todas estas informações eram passadas aos visitantes, ao mesmo tempo, que o próprio regime se auto propagandeava na tentativa de se impor na sociedade portuguesa.

Toda esta construção e recriação de uma utopia Imperial exigia um grande esforço imagético refinado, sobretudo, quando se tentava demonstrar a presença e as potencialidades de alguns espaços e regiões coloniais que estavam, em grande medida, por colonizar. Um dos casos mais evidentes era o da colónia da Guiné.

De facto, o que melhor caracteriza, na exposição, as representações daquela colónia, como um espaço em branco num mapa onde figura o desconhecido ou o que se pretende esconder, eram os seus silêncios. Em 1946, Marcelo Caetano, então Ministro das Colónias e impulsionador político da criação da Junta de Investigações de Ultramar, criada em 1945, instituição onde começou verdadeiramente a desenvolver-se uma efectiva ciência colonial e na qual a escola de Geografia de Lisboa se empenhou, fazia referência ao *estado da arte* sobre o conhecimento da Guiné, referindo:

*«Quando há coisa de quinze anos procurei elucidar-me com alguma profundidade sobre a geografia, a história, a economia, a etnografia, a administração... da Guiné portuguesa, tive as maiores dificuldades em conseguir reunir fontes fidedignas de informação. Raros eram os coloniais que a conheciam ou, conhecendo-a, dela formavam bom juízo. Tudo isto porque, praticamente, a Guiné era desconhecida: para o grande público, mesmo para o seu escol de cientistas, políticos e homens de letras, continuava por descobrir!» ( Caetano, 1946, p.3)*

Se recuarmos no tempo, na transição do século, em que as discussões mais acérrimas sobre os problemas coloniais passavam pelas possibilidades de uma colonização branca dos territórios ultramarinos, e o principal problema era a traumática questão da aclimação e adaptação do europeu às regiões tropicais, observa-se que as imagens sobre a Guiné eram bastante negativas. O espaço era caracterizado como altamente repulsivo pela sua insalubridade, pelo seu clima mortífero e pelo grau de desenvolvimento do território e sua população. Um guia turístico, editado no início do século, refere de forma contundente estes aspectos:

*«Quanto ao clima, observam-se duas estações: a das chuvas, que é a mais quente e que começa em Maio, acompanhada de fortes trovoadas e ventos rijos do sueste – e a seca, que corre de Outubro a Maio. [...] O melhor tempo para o europeu, é o que decorre de Dezembro a princípios de Março. [...] A Guiné é bastante insalubre; contudo, na parteprehendida entre os rios Compony e Colobá, que apresenta um pequeno relevo orographico, o clima e o ar são melhores, e a temperatura é mais baixa. Há umas dezenas d’annos escreveu Travassos Valdez, referindo-se a Bissau, o mesmo que ainda hoje se tem de dizer:*

*«A sua perspectiva é agradável pelo arvoredado que a adorna, e pelos seus arrabaldes tapetados de verdura, de modo que o viajante, para não perder a illusão e a saúde, faria talvez melhor em limitar-se a ver a terra de bordo».* (Empreza Nacional de Navegação, 1907, pp. 300-303)

Muitas das informações divulgadas nas várias edições sobre a I Exposição, relativas à Guiné, são dispersas e pouco significativas, tendo em conta a comparação com outras colónias. Deve-

se isto também ao facto de não ter sido nomeado um representante oficial da colónia na exposição como aconteceu para a maioria das outras.

Não havendo muito para referir quanto aos aspectos físicos da província, tentava-se dar importância a pormenores que poderiam atrair colonos e investimento. Numa escala de conjunto da colónia, não existe nenhum texto que dê notícia da sua situação geral. Alguns destes aspectos só poderiam ser vistos no Palácio das Colónias, edifício central de toda a exposição. De acordo com a divisão temática do referido Palácio dava-se a conhecer a existência dos poucos avanços civilizacionais na Guiné.

Na Secção Agrícola e Florestal eram exibidas imagens da estação zootécnica, criada em 1926, obra fundamental, já que uma das principais actividades da economia local era a pecuária. Claro que se omitia os graves surtos de peste bovina que assolavam o território, agravados pela constante transumância fronteiriça, numa região onde grande parte dos autóctones não respeitava as delimitações fronteiriças internacionais. (cfr. Tendeiro, 1946, p. 131)

Sobre as possibilidades agrícolas do território demonstra-se as potencialidades da relação entre o clima e os solos, afastando-se as imagens nefastas, de longa duração, sobre as regiões tropicais, estas eram agora, no caso específico da Guiné um «(...) jardim de aclimação – lição e exemplo prático de aperfeiçoamento para o agricultor, é um solo generoso que dá o arroz, o milho, o algodão, a borracha e admiravelmente se adapta aos programas da nação» (Boletim Geral das Colónias, 1934, p. 290).

Claro que, mais uma vez, a realidade desmentia o panorama propagandístico. Somando a pouca produção agrícola da colónia, onde existiam, em 1924, uns meros 500 colonos, quase todos localizados em áreas urbanas, acrescentava-se o problema da superprodução mundial, resultante da crise de 1929, que afectava a comercialização de oleaginosas, principal produto de exportação da Guiné. (cfr. Reis, 2001, p. 170)

Já na Secção de Comunicações e Navegação, dava-se especial destaque aos portos de Cacheu, Bolama e Bissau, este último possuindo um cais de cimento armado que permitia a acostagem de navios de grande tonelagem e de longo curso, tendo assim, todas as condições para que as indústrias de exportação nacionais pudessem lá investir. Quanto às comunicações apresentava-se diagramas da rede telegráfica, onde só existiam, praticamente, ligações a nível externo entre Lisboa e a capital da província.

Aliás, Bissau era o único espaço concreto alvo de menção nas edições da Exposição e por dois motivos: substituíra, tendo em conta o novo código administrativo, Bolama como capital da colónia; o seu governador estava a pôr em marcha um plano de fixação populacional, que passava pela construção de habitação para futuros colonos e isenção de impostos prediais a quem quisesse construir.

Tendo em conta a realidade física e económica da colónia, a aposta dos criadores do evento foi dar a conhecer os aspectos humanos da Guiné. De facto a representação étnica guineense, de todas as que se encontravam na exposição, foi a mais comentada e a que mais impacto teve no público.

A importância dada ao grupo oriundo da Guiné deve-se a vários factores: representavam na perfeição a ideia de multiculturalidade do Império; permitiam uma ligação emocional entre o povo português e o africano, desmistificando a imagem de violência dos povos mais primitivos, dado que a Guiné tinha sido a colónia mais recente e difícil de ser pacificada; e representavam a capacidade civilizadora de Portugal enquanto potência colonial. Nesta sequência, tudo que foi feito em torno da propaganda relativa aos indígenas da Guiné foi pensado ao pormenor tornando-os verdadeiros símbolos etnográficos da exposição.

O grupo foi o primeiro a chegar para a exposição colonial, três meses antes da sua abertura «era a África que chegava enfim» (Ultramar, nº 8, 1934, p. 2), referia o jornal oficial da exposição. O conjunto tinha sessenta e três indivíduos distribuídos por diferentes tribos: Bijagós, Balantas e Fulas, que eram constituídos por vários tipos de grupos antropológicos: artífices, oleiros e artesãos; recolectores, pescadores e caçadores; e elites, chefe indígena, membros da corte e guerreiros. O Comércio do Porto, na sua edição popular dedicada à exposição, apresentava genericamente o grupo, de uma forma que se pode considerar simpática para a época, como: «latagões côr de café com pouco leite» (*O Comércio do Porto Colonial*, nº 2, 1934, p. 7).

Foram preparadas três localizações no recinto, onde se reconstruíram aldeias e habitações típicas da Guiné. Estas localizações tiveram e conta aspectos relacionados com as semelhanças relativas entre as áreas geográficas de origem e os espaços do Palácio de Cristal e uma estratificação social baseada na lógica de um darwinismo social de carácter racial. Assim, tendo como ponto de localização relativa, o Palácio das Colónias (fig.1), a Norte deste, situado na ilha localizada no lago dos jardins do recinto, situava-se a aldeia da Guiné constituída pela etnia dos Bijagós, oriundos do arquipélago com o mesmo nome, em que a relação com a água era evidente (fig. 2).

Figura 2. “Ilha da Guiné: Aldeia dos Bijagós”. Fotografia de Alvão.



Já as etnias continentais, Fulas e Balantas, estavam localizadas a Oeste do Palácio da Colónias, na área mais arborizada do recinto e a que mais se podia assemelhar a uma floresta tropical. Aliás, alguma da vegetação mais exótica que ainda hoje se pode encontrar nos jardins do Palácio foi plantada para a exposição colonial de forma a reconstituir o melhor possível as paisagens ultramarinas.

A terceira área destinada ao grupo guineense situava-se junto do pavilhão oficial da colónia, na avenida principal da exposição, e estava exclusivamente atribuída, às elites indígenas que acompanhavam o Régulo Mamadu Sissé. Aqui reconstitui-se a habitação daquele chefe tribal, que tinha sido nomeado, pela I República, como tenente de segunda linha do exército português, devido ao acordo militar que fez com Portugal e a ajuda prestada na última campanha de pacificação, em 1916.

Como se referiu, estas localizações também correspondiam a uma estratificação social bastante rígida. Nas duas primeiras localizações encontravam-se os indígenas menos desenvolvidos e mais distantes dos parâmetros de civilização ocidental. Um jornalista do Comércio do Porto, numa estereotipação absoluta, em comparação com os europeus, descreve-os da seguinte forma:

*«(..) aquela povoação negra, onde nada se faz, a não ser batucar, graças a deus, e esta povoação branca, onde acontece, precisamente o contrário, onde o trabalho mais constante e mais activo ocupa todos os indígenas, salvo seja» (O Comércio do Porto Colonial, Nº 2, 1934, p.10).*

Mas não chegava aos organizadores e propagandistas da exposição a simples presença do grupo guineense e afirmar nas edições da exposição, que esta colónia e sua população eram a mais exótica e pitoresca do Império. Era também preciso criar verdadeiros laços de afectividade entre a população metropolitana e um espaço pouco e negativamente conhecido. Para que isto efectivamente resultasse, a estratégia foi individualizar, em cada uma das

localizações referidas, autóctones e torná-los em verdadeiros ícones da exposição, numa geografia à escala do corpo.

Do lado das elites guineenses deu-se especial destaque, ao já mencionado, Régulo Mamadu Sissé, que era visto como o exemplo mais óbvio do domínio de Portugal sobre as populações que viviam na barbárie. «Este grande séquito» (*O Comércio do Porto Colonial*, Nº 2, 1934, p.14) teve, de facto, honras de chefe de estado.

Antes da abertura da exposição foi levado a vários passeios e visitas a monumentos do Porto, sempre acompanhado por um grande aparato jornalístico e popular. Em Vigo foi recebido pelo alcaide, numa importante manobra de marketing que pretendia atrair visitantes galegos à exposição, que lhe concedeu a cidadania espanhola. No dia da Guiné, que se comemorou na exposição, em 23 de Setembro, foi o protagonista do momento mais simbólico do evento, ao descerrar a lápide dedicada às “qualidades colonizadoras dos portugueses” e em homenagem ao Capitão João Teixeira Pinto, de quem tinha sido companheiro nas últimas campanhas de pacificação.

Depois de este momento, o Régulo foi assistir à conferência do Tenente Coronel Leite de Magalhães, antigo Governador da colónia, realizada no teatro da exposição e difundida na radiofonia do recinto, que numa visão mistificada do imperialismo nacional e da colonização da Guiné, une deterministicamente o passado ao presente.

Com o título muito sugestivo de *A cruz e a espada ao serviço do Império*, a comunicação de Leite de Magalhães, poem em destaque a importância dos militares e dos missionários para a História da colonização, tema também muito caro ao regime que tinha, nesta fase, na igreja e nas forças armadas os seus maiores aliados. A personificação deste espírito encontrava-se no homenageado José Teixeira Pinto, descrito como um espécie de cruzado moderno que conquistou e unificou um território pagão.

Mamadu Sissé, por interesse estratégico e/ou por falta de uma consciência nacionalista, já que a Guiné da época, não era mais do que um mosaico de retalhos étnicos divergentes, assiste pacificamente a este enaltecimento do domínio sobre o seu território. A última aparição pública do Régulo foi ao comando do carro alegórico da Guiné, no apoteótico cortejo, que se realizou ao longo da Avenida da Boavista e que serviu de acto final das comemorações da exposição. Junto dele ia, Rosinha, sua criada e consagrada “Rainha da Exposição”.

Rosinha foi tornada o símbolo de sexualidade e lascividade das negras de África, que pululava o imaginário sobre o império. Segundo os relatos, os homens da cidade faziam filas impressionantes para a ver e a organização não se fazia rogada em a mostrar. Foi fotografada diversas vezes pelo fotógrafo oficial da exposição, o portuense Alvão que, em pose de retrato e com pano de fundo a (re)criadas paisagens africanas, tratava dar, sempre que possível, destaque aos seus seios.

Os constantes comentários ao seu corpo de «beleza escultural» (*O Comércio do Porto Colonial*, Nº 2, 1934, p.14) eram a prova da masculinidade que sempre caracterizou o colonialismo europeu, sobretudo o português, onde as questões da mestiçagem não geravam, de todo, consenso moral e científico. À Rosinha foram dedicados poemas cheios de metáforas eróticas, caricaturas que circularam nos periódicos populares e aproveitava-se para se especular sobre a vida de colono. No Comércio do Porto, um jornalista que gostava de escrever em discurso directo para o seu leitor refere:

*«Verás que a Rosinha é uma alma esfíngica, que te olha de soslaio, sorrindo [...], uns olhos vivos, e uns requebros, uns requebros que te levam a pensar que se África é assim, adorável será a vida do sertão... De resto, não estou a falar por mim. Compreendes que através disso que te digo, só a impressão popular fixo aqui»* (*O Comércio do Porto Colonial*, Nº 6, 1934, p.13)

Como os olhares sobre Rosinha deixavam cair a pudica moral cristã dos portugueses, que não resistiam ao «hipnotismo» das mulheres exóticas da exposição, os responsáveis logo se apressaram a minimizar os estragos de consciência: à medida que a exposição se prolongava no tempo, a Rosinha começa a aparecer vestida de acordo com os padrões europeus.

Nos fins de Agosto foi organizado um casamento entre a Rosinha e o soba Balanta, Mona Samba, que só é referido, por ter esta qualidade de ser o «homem da Rosinha» (cit. Azevedo,

2003, pag.148), tanto mais, que os Balantas tinham sido a etnia que mais se tinha oposto à colonização portuguesa na Guiné. O casamento seria, claro, realizado em moldes católicos, no qual se destaca, nos jornais, a «bênção do padre e alocução moral» (cit. Azevedo, 2003, pag.149).

Se o Régulo Mamadu Sissé e Rosinha eram os ícones com origem nas elites indígenas, da aldeia dos Bijagós apareceriam os do povo, e logo os mais selvagens. O destaque era o Augustinho, criança que, ao contrário dos adultos, se deixava andar livremente a brincar pelo recinto da exposição, quando lhe ofereceram um capacete colonial, que passou a ostentar, tornou-se a mascote do evento. Tratado por «grão de café saído há pouco para o sol» (*O Comércio do Porto Colonial*, Nº 6, 1934, p.4) e «petiz negro e redondinho» o Augustinho era uma das atrações mais emotivas e concorridas, chegando-se ao ponto de uma casa de perfumes portuense criar um sabonete com o seu perfil e que se tornou uma das recordações mais vendidas da exposição.

Por motivos totalmente diversos, ficou conhecido Papé, admirado pelo seu porte atlético e visto como um exemplar de força do homem africano. Acabaria por falecer, para espanto dos comentadores, na própria exposição depois de estar internado no hospital da misericórdia. Facto que seria aproveitado para mais um momento de propaganda colonial, já que se fez um cortejo fúnebre a Papé, que percorreu as ruas do Porto desde o Palácio de Cristal ao Cemitério do Prado do Repouso. As exéquias, como não deixaria de ser, foram católicas, a seguinte descrição é explícita:

*«Admirável, formidável o estoicismo dos Bijagós que ontem foram ver o corpo do Papé (...), olhando o caixão aberto, o corpo do Papé, vestido de azul-escuro, gravata preta, coturnos europeus, uma grande compostura, um perfeito ar europeu só desmentido pela negrura da semblante»* (*O Comércio do Porto Colonial*, Nº 10, 1934, p.2)

Não se sabem os motivos para a morte de Papé, já que os jornais visados pela comissão de censura, nada referem. Sabe-se que, desde o início da exposição, uma das preocupações da organização foi demonstrar as condições de saúde e higiene prestadas aos grupos oriundos do Império. Mas, também se sabe que muitos deles andaram semi-nus durante 3 meses e que uma boa maneira de os manter calmos na exposição foi contratar, com a empresa de vinhos Ramos Pinto, uma satisfatória quantia de álcool para as várias representações étnicas. Papé foi mais uma vítima de um episódio da infâmia colonial.

## 5. Conclusão

Feitas estas considerações genéricas sobre as representações geográficas na propaganda colonial portuguesa através da I Exposição Colonial, importa referir que este reconhecimento das tipologias de representação que foram propagandeadas, ajudam a compreender o seu papel na (re)criação dos vários mitos, e as transformações das mentalidades face aos espaços coloniais.

Apesar da propaganda colonial possibilitar uma maior informação, à sociedade, das realidades e acções sobre os territórios coloniais, a verdade é que disseminou novos preconceitos e estereótipos sobre os espaços e limitou-se o seu conhecimento, na medida em que se privilegiaram as figurações e perspectivas do agente colonizador.

Com a criação de várias escalas de representação, desde do Império como unidade, a cada uma das colónias e suas regiões, até ao modo de vida dos grupos e indivíduos, tentou-se estruturar as ideias e pensamento nacionais com base num imaginário geográfico.

## Fontes e Bibliografia

*Acto Colonial*, Imprensa nacional, Lisboa, 1934.

Armando Cortesão (1925) – *O Problema Colonial Português: conferência realizada na “Sala Portugal” da Sociedade de Geografia de Lisboa em 21 de Janeiro de 1925, Primeira da Série promovida pelo “Notícias Coloniais”, Página quinzenal do “Diário de Notícias”,* Lisboa: Tipografia da Empresa Diário de Notícias.

Azevedo, Ercílio de (2003) – *Porto 1934: a grande Exposição*, Porto: Edição de Autor.

*Boletim Geral das Colónias: numero especial dedicado à 1ª Exposição Colonial Portuguesa (1934)*, Lisboa: Agência Geral das Colónias.

Caetano, Marcelo (1946) – “Uma crónica nova para a conquista da Guiné”, in *Boletim Cultural da Guiné portuguesa*, Nº 001-004 - Vol. I, Bissau: Centro de Estudo da Guiné Portuguesa.

Reis, Célia (2001) – “Guiné”, in : Joel Serrão; A.H. De Oliveira Marques (coord.) - *Nova História da expansão portuguesa*, Lisboa :Editorial Estampa, pp. 145 – 196.

*Comércio do Porto Colonial (1934)*, nº 2, 20 de Junho, Porto: Comércio do Porto.

Costa, Nuno Silva (2010) – “Da barbárie à civilização: representações do espaço Africano na propaganda colonial portuguesa do primeiro quartel do século XX”, in *Africana Studia: Revista Internacional de Estudos Africanos*, Nº 14, Porto:Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto.

Duncan, James, Ley, David (1993) – “Introduction: Representing the Place of Culture”, In: James Duncan, David Ley (Edit.) – *Place/ Culture/ Representation*, London and New York: Routledge.

Empreza Nacional de Navegação (1907) – *Guia do Viajante em Portugal e suas colónias em África*, , Lisboa: Typ. De Christovão Augusto Rodrigues.

Galvão, Henrique (1935) - *No rumo do Império*, Edições da I Exposição Colonial Portuguesa, Litografia Nacional do Porto, Porto, 1934.

Henriques, Eduardo Brito – “A problemática da Representação no pensamento Geográfico Contemporâneo”, In: *Inforgo: Culturas, Identidade e Território*, nº 11, Dezembro 96, Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos, pp. 43-53.

Matos, Norton de (1944) – *Memórias e trabalhos da minha vida*, 3 vols.,, Lisboa: Editora Marítimo Colonial, LDA.

Monteiro, Armindo (s.d.) – *Para uma Política Imperial: Alguns Discursos do Ministro das Colónias*, Lisboa: Agência Geral das colónias,

Ricoeur, Paul (1989)- *Do texto à acção: Ensaios de Hermenêutica II*, Porto: Rés.

Salazar, António de Oliveira (1940) – *Fim, Necessidade e Valor da Propaganda Política*, Lisboa: União Nacional.

Said, Edward W. (2004) – *Orientalismo*, Edição portuguesa, Lisboa: Livros Cotovia.

Tendeiro, João (1946) – “A peste Bovina na Guiné portuguesa” in *Boletim Cultural da Guiné portuguesa*, , Nº 001-004 - Vol. I, Bissau: Centro de Estudo da Guiné Portuguesa, pp. 123-147

Ultramar (1934) - Órgão Oficial da I Exposição Colonial Portuguesa, Ano I, nº I, 1 de Fevereiro, Porto: Edições da 1ª exposição Colonial.

Ultramar (1934) - Órgão Oficial da I Exposição Colonial Portuguesa, Ano I, nº 3, Porto, 1 de Março, Porto: Edições da 1ª exposição Colonial.

Ultramar (1934) - Órgão Oficial da I Exposição Colonial Portuguesa, Ano I, nº 8, 18 de Maio, Porto: Edições da 1ª exposição Colonial.