

Planejamento e dominação territorial: enclaves e resistências ao modelo de desenvolvimento neoliberal

Eixo Temático:

Conflitos Socioambientais e Interface com as Políticas Públicas de Promoção do Direito à Cidade e do Acesso à Justiça

Resumo:

Este trabalho analisa os efeitos da imposição de megaprojetos de infraestrutura e logística sobre territórios populares e a articulação comunitária para resistir a esses processos. Desde a década de 1990 as concessões privadas de rodovias têm se consolidado como forma dominante. Esse modelo produz processos de expropriação e despossessão, articulando interesses do Estado, do capital e do discurso tecnocrático. A concessão da BR-040, em 1996, é emblemática: em quase três décadas, a concessionária foi responsável por judicializar a remoção de mais de 280 casas, abandonar a obra da Nova Subida da Serra, violar diversos direitos e causar uma subsidência (cratera) que deixou desabrigadas 55 famílias da Comunidade do Contorno, em Petrópolis-RJ. O texto fundamenta-se na pesquisa empírica acumulada pelos autores na atuação parlamentar e nas mobilizações políticas da própria comunidade. Articula-se ainda a crítica de Guerreiro Ramos à racionalidade instrumental com uma perspectiva histórico-materialista da produção do espaço. Nosso objetivo é demonstrar como os deslocamentos compulsórios, o silenciamento institucional e a exclusão dos processos decisórios, vivenciados pela comunidade, é um padrão de violações. Ao denunciar esse modelo, o trabalho aponta para outra racionalidade política: coletiva, enraizada no território e comprometida com a construção de um Estado orientado pelos interesses populares.

Palavras-chave: Planejamento urbano; conflitos territoriais; infraestrutura e dominação; território e resistência; racionalidade crítica

Proponentes:

Lorran Amaral Kasesky, Ester Cristina Mello Guerra, Gustavo Costa de Souza.

Instituição:

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR

Planejamento e dominação territorial: enclaves e resistências ao modelo de desenvolvimento neoliberal

Eixo Temático:

Conflitos Socioambientais e Interface com as Políticas Públicas de Promoção do Direito à Cidade e do Acesso à Justiça

1. Contextualização do tema

No contexto brasileiro, as políticas públicas de infraestrutura viárias revelam, de forma recorrente, o tensionamento entre a promessa de desenvolvimento e a imposição de lógicas de mercantilização do espaço. Em nome do “interesse público”, são implementadas intervenções que, na prática, subordinam comunidades populares à lógica da valorização privada da terra e dos grandes projetos. A Comunidade do Contorno, localizada em Petrópolis-RJ, é um exemplo dessa contradição. Afetada pela concessão da rodovia BR-040 e pela paralisação das obras da Nova Subida da Serra, iniciadas no final de 2013 e paralisadas em meados de 2016, a comunidade aguarda há anos uma solução definitiva para as violações que vem sofrendo.

A origem da Comunidade do Contorno remonta ao século XIX, quando terras que hoje formam a região, foram concedidas aos colonos alemães. A comunidade, conhecida como "Quarteirão Darmstadt", cresceu com a chegada de novas famílias e residentes vindos do interior de Minas Gerais e cidades vizinhas. Ao longo do tempo, a comunidade se estruturou em seis núcleos distintos. Na década de 1960, a expansão da estrada, destinada a conectar o Rio de Janeiro à Brasília, trouxe consigo desapropriações e expulsões¹ de moradores que residiam na região há décadas. Este processo, teve como uma de suas características a ausência de indenizações, moradores forçados a ceder espaço para a BR-040, demonstrando como a imposição do "progresso" frequentemente resulta em higienização forçada de territórios.

Em 1996, teve início a concessão da rodovia BR-040, que passou a ser administrada pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio de Janeiro (CONCER), marcada por violações de direitos humanos, ambientais e territoriais. Desde o início da concessão, instaurou-se uma dinâmica de negação sistemática de direitos, omissão de informações e desconsideração da existência das comunidades impactadas. A primeira tentativa formal de remoção da Comunidade do Contorno ocorreu em 2003, por

¹ O conceito de “expulsões” foi explorado e desenvolvido pela autora Saskia Sassen. Ela afirma que o avanço da concentração de riquezas agrava a desigualdade social e acirra o cenário de expulsões – “de projetos de vida e de meios de sobrevivência, de um pertencimento à sociedade, e do contrato social que está no centro da democracia liberal” (Pág. 39). Estas expulsões podem, muitas vezes, estar ocultas, omitidas ou submersas. Mas estão lá, determinando as relações sociais.

meio de uma ação judicial que envolveu IBAMA, ANTT, Prefeitura de Petrópolis e a concessionária. Mas as práticas de invisibilização da comunidade se manifestaram de forma particularmente grave no processo de implementação do projeto Nova Subida da Serra (NSS).

Apesar dos esforços da comunidade para se fazer ouvir, a CONCER reiteradamente ignorou os alertas e preocupações apresentadas. Em reuniões realizadas no ano de 2013 com a concessionária, a comunidade apresentou uma série de questionamentos, como a ausência de estudos geológicos adequados, o desconhecimento dos riscos de subsidência, e a falta de planos de segurança para as famílias. Esse padrão de negligência culminou, anos depois, em tragédia. Em 7 de novembro de 2017, uma cratera de aproximadamente 20 metros de profundidade se abriu, causando o deslocamento compulsório² de 55 famílias e a interdição da Escola Leonardo Boff. A tragédia que se desencadeou já havia sido prevista e alertada pela comunidade. Desde então, não houve reparação. Mais do que um acidente, o episódio expressa a racionalidade dominante no modelo de desenvolvimento neoliberal: exclusão do processo de licenciamento ambiental (EIA/RIMA); audiências públicas sem a participação das comunidades; repressão a manifestações populares.

Em contraposição a esse modelo de exclusão e violência institucionalizada, a Comunidade do Contorno constitui um exemplo de organização popular e construção coletiva de alternativas. Desde a década de 1980, os moradores se articulam para garantir direitos básicos, como transporte público, saneamento, energia elétrica e educação. Essa trajetória foi marcada por mutirões, abaixo-assinados, representações ao Ministério Público, ocupações de espaços públicos e articulação com o poder público. A atuação da comunidade, reforça a centralidade da organização popular como instrumento de enfrentamento ao modelo de planejamento que mercantiliza e expropria. A prática cotidiana da participação ativa, seja em assembleias, manifestações ou na produção de ofícios e documentos, mostra que os moradores do Contorno não apenas resistem, mas constroem um projeto contra-hegemônico de cidade, afirmando sua permanência e o direito de serem sujeitos de sua própria história.

2. Objetivos

Este trabalho tem como objetivo analisar os efeitos estruturais da imposição de megaprojetos de infraestrutura e logística sobre territórios populares e a articulação comunitária para resistir a esses processos, a partir do caso da Comunidade do Contorno.

² Termo apresentado no estudo antropológico técnico e avaliativo, da antropóloga Kênia Gonçalves Itacaramby solicitado no âmbito do Inquérito Civil nº 1.30.007.000318/2017-92 pelo Ministério Público Federal e incorporado na Ação Civil Pública autuada sob o nº 022384415.2017.4.02.5106.

Com base na experiência concreta da implementação da NSS, iniciada em 2013, e da concessão da BR-040, vigente desde 1996, busca-se evidenciar como o modelo de desenvolvimento no Brasil opera historicamente como instrumento de racionalização da desigualdade, legitimando deslocamentos compulsórios, silenciamentos institucionais e exclusões sistemáticas dos processos decisórios. Longe de constituírem desvios pontuais, tais processos configuram a expressão recorrente de um padrão de dominação territorial que articula Estado neoliberal, interesses de mercado e ideologia do progresso tecnocrático para legitimar processos de expropriação e expulsão de populações vulnerabilizadas. Ao denunciar esse modelo hegemônico, e relatar a experiência de resistência da Comunidade do Contorno, o trabalho aponta para a construção de outra racionalidade política: coletiva, enraizada no território e orientada pelos interesses das classes populares.

3. Fundamentação Teórica

Esta pesquisa fundamenta-se em um conjunto de contribuições teóricas críticas que buscam compreender como o espaço urbano tem sido produzido e disputado no contexto do capitalismo contemporâneo. O ponto de partida é a crítica de Ramos (1989) à racionalidade instrumental predominante nas organizações, que acaba por reforçar desigualdades ao ignorar os valores coletivos e éticos da vida social. Articulando-se a essa crítica, a pesquisa adota uma perspectiva histórico-materialista da produção do espaço — como propõe Lefebvre (1973) — que entende o território não como mero palco das ações estatais e econômicas, mas como resultado direto das relações sociais e das disputas por poder.

O trabalho dialoga com o conceito de planejamento insurgente (Holston, 2008; Miraftab, 2009), proveniente da observação dos processos de resistência popular e organização coletiva nos territórios e o conceito de “expulsões” (Sassen, 2016), resultado brutal da reestruturação neoliberal global, que demonstra como grandes projetos de infraestrutura geram “zonas mortas” sociais e ambientais, expropriando comunidades inteiras de seus territórios e modelo de vida.

A contribuição de Guerreiro Ramos permanece fundamental ao oferecer uma chave crítica para interpretar o papel do Estado e das instituições no planejamento territorial. Ao propor uma racionalidade substantiva, pautada em valores éticos e coletivos, o autor antecipa a necessidade de fortalecer os enclaves que estão além do mercado. Essa racionalidade alternativa, mesmo que não defendida como revolucionária, articula-se à insurgência territorial e à construção de um outro modelo de Estado, comprometido com os interesses da população historicamente segregada.

4. Metodologia

O artigo baseia-se em relatório publicado pelos autores, a partir do trabalho desenvolvido na Comissão Especial instaurada em 2023 na Câmara Municipal de Petrópolis, dedicada a investigar os impactos da atuação da empresa CONCER sobre a Comunidade do Contorno. Também foi considerada a representação encaminhada ao Ministério Público Federal, que questiona a ausência de previsão de reparações aos moradores das comunidades situadas às margens da BR-040, que conforme o edital do leilão e novo contrato de concessão, deverão ser removidos. O trabalho adota uma perspectiva qualitativa, articulando dados empíricos à crítica teórica da racionalidade instrumental (Ramos, 1989) e do planejamento urbano sob a lógica do capital (Lefebvre, 1973). Para a análise da organização popular, são mobilizados conceitos como o planejamento insurgente (Miraftab, 2009) e a racionalidade substantiva (Ramos, 1989).

5. Referências Bibliográficas

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução de Claudio Carina; revisão técnica de Luísa Valentini. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 488 p.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 170 p. (Orig. *La Révolution urbaine*, Paris: Gallimard, 1970).

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Tradução de Angélica Freitas. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2016. 336 p.

MIRAFTAB, Faranak. *Insurgent planning: situating radical planning in the Global South*. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, p. 32-50, 2009.

MIRAFTAB, Faranak. *Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363–377, set./dez. 2016.