

Universidade e gestão territorial em contextos de fragilidade institucional: um estudo de caso da atuação do Grupo de Pesquisa Direito à Cidade no bairro Pérola do Maicá, em Santarém (PA).

GT01 - Ensino, pesquisa e extensão no Campo de Públicas

Joana dos Santos Nascimento, universidade Federal do Oeste do Pará

RESUMO

O presente estudo apresenta um caso de ensino e se propõe a analisar a atuação de um grupo de pesquisa no território do bairro Pérola do Maicá, na cidade de Santarém (PA). O caso aborda a experiência do grupo de pesquisa Direito à cidade e sua relação com o bairro no apoio às iniciativas comunitária voltadas ao uso e gestão do território, diante de um cenário marcado por fragilidades no cumprimento dos princípios legais de participação social no processo de revisão do Plano diretor na cidade de Santarém. A partir de uma análise qualitativa da interação entre o grupo de pesquisa e bairro, o caso busca debater a atuação e o papel da universidade pública na promoção do debate público em arenas em que os processos participativos se configuram fragilizados. O dilema central consiste em refletir sobre como a universidade deve atuar quando os processos formais de gestão territorial não asseguram plenamente a participação das populações locais. O caso busca contribuir para a discussão sobre universidade, gestão territorial e participação social em contextos complexos como na Amazônia.

Palavras-chave: Atuação, Estado, pesquisa, Maicá, Universidade.

1. Introdução:

No interior da Amazônia brasileira, está localizada Santarém, cidade forjada no encontro das águas dos rios Tapajós e Amazonas. Nessas terras paraenses, ocupadas continuamente há mais de mil anos segundo estudos arqueológicos, encontra-se uma diversidade de modos de existência. Os sujeitos humanos incluem moradores da área urbana, populações periféricas, jovens, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, agricultores familiares e, mais recentemente, sojeiros, empresários, mineradores, pesquisadores, servidores públicos de diferentes poderes e instituições. Os sujeitos não humanos, quase que incontáveis, também são múltiplos: as águas nas suas muitas formas de manifestação, os animais, as florestas, os sítios arqueológicos, os seres encantados, as memórias. Refletir o direito à cidade na complexa Amazônia, vai além de uma simples adaptação de teorias urbanas ou de lutas urbanas de outras regiões, embora relevantes, são insuficientes para compreender a forma como os sujeitos amazônicos produzem e vivem o espaço urbano a partir das experiências, culturas e modos de vida amazônicos.

Nesse contexto, o bairro Pérola do Maicá se consolida como um exemplo de território que luta pelo direito à cidade diante da ameaça da expansão portuária para produção intensiva de grãos na região do lago do Maicá. Localizado no lado leste do município de Santarém, é considerado um bairro periurbano, um espaço que comporta práticas urbanas e rurais, reúne cerca de 400 famílias entre quilombolas, indígenas e pescadores. Trata-se de um território biodiverso, e vem ao longo das décadas, consolidando-se com um importante espaço de práticas agroextrativistas na cidade de Santarém, os próprios moradores são responsáveis pelo cultivo de hortaliças nos seus quintais que alimentam várias partes do município. No lago do Maicá, são exercidas práticas de pesca artesanal que também se constituem como fonte de renda das famílias que ali vivem, responsável por aproximadamente 30% do pescado comercializado localmente, além da manutenção da segurança alimentar do bairro. Assim, a relação dos moradores com o meio ambiente, se constrói por intermédio da pesca, da agricultura, da coleta, da criação de animais e da produção artesanal, e mais recentemente, do turismo de base comunitária (Tbc).

E é com a missão de promover a reflexão da produção sobre o espaço urbano e o direito à cidade nesse arranjo complexo, que surge o Grupo de pesquisa Direito à cidade em Santarém - Pa (GDAC), em 2017, formado majoritariamente por estudantes do curso de Gestão Pública e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Oeste do Pará (GPDR/UFOPA), no contexto das mobilizações sociais e estudantis em torno da revisão do Plano Diretor do município, período em que o vínculo com o bairro Pérola Do Maicá passou a integrar a trajetória do grupo de pesquisa. Durante esse período, movimentos sociais, coletivos urbanos, organizações populares e

CASO DE ENSINO

estudantes de Santarém, participaram ativamente de audiências públicas, debates e espaços institucionais do processo de revisão, construindo propostas voltadas à garantia do direito à moradia, à função social da cidade e à justiça socioambiental. Ainda no início das atividades oficiais de revisão do Plano Diretor, o Gdac foi convidado a participar do seminário “O que é o Plano Diretor”, organizado pelos movimentos sociais da cidade, com o objetivo de capacitar os diversos segmentos sociais sobre a política urbana.

O lago do Maicá, foi tema dos debates mais polêmicos em razão das propostas de uso e destinação do território. De um lado, o agronegócio queria para si o Lago do Maicá, especificamente para a construção de um complexo portuário para o escoamento de soja. Na outra proposta, defendida pelos movimentos sociais, priorizava-se o Lago do Maicá para pesca artesanal, turismo de base comunitária e para embarque e desembarque de pequeno porte. E foi esta segunda proposta aprovada pela ampla maioria dos participantes, em sintonia com as regras e dinâmica do Plano Diretor Participativo (PDP) que estava sendo conduzido pela própria prefeitura de Santarém. No entanto, apesar do amplo processo participativo, posteriormente em 2018, o texto final do Plano Diretor foi alterado de forma pouco transparente, com mudanças realizadas “na calada da noite”, desconsiderando as contribuições populares e atendendo majoritariamente aos interesses do agronegócio e da expansão urbana excludente. Após mais de um ano de atraso, o Plano foi aprovado em sessão sem participação social e sancionado a lei 20.534/2018 pelo poder Executivo municipal.

Esse episódio evidenciou as discrepâncias de poder na gestão urbana e foi decisivo para a consolidação da parceria entre o GDAC e o bairro Pérola do Maicá. Ainda em 2017, o grupo de pesquisa realizou o I seminário de Direito à cidade em Santarém, teve como tema Planos Diretores, os debates levaram a produção do livro “A luta pelo Direito à Amazônia”, enfatizando fundamentalmente a incoerência na revisão do Plano diretor em 2017 em relação ao lago do Maicá. A partir de 2020, o grupo ampliou suas abordagens teóricas e metodológicas, aprofundando o diálogo com o território, influenciado pela pesquisa de doutorado da coordenação do projeto, que passou a compreender Santarém como um arranjo complexo entre águas, floresta e urbano, no qual coexistem múltiplos modos de existência, incluindo o território Pérola do Maicá com diálogos próximos à Associação de Moradores do Bairro Pérola do Maicá (Ambapem), e do projeto Turismo de base comunitária ainda em diálogos para construção, que fizeram parte dos elementos constituintes da tese, esse diálogo permitiu maior aproximação entre o bairro e o grupo, uma parceria que consolidou-se e tornou crucial para aproximação com os sujeitos do território.

Atualmente, o Gdac segue trabalhando em conjunto com os moradores do bairro pérola do Maicá, fortalecendo o jovem projeto De turismo de base comunitária Encantos do Maicá, coordenado pelo Departamento de Turismo Comunitário da Associação, que tem como objetivo valorizar e demonstrar aos visitantes os patrimônios sociais, culturais e ambientais presentes no Bairro, as potencialidades e atrativos que sustentam os diversos modos de vida e suas práticas produtivas. A experiência é composta por diversos elementos, como os sujeitos humanos e não humanos como povos tradicionais, indígenas e quilombolas, aves, peixes, artesanatos, plantas, remédios, memórias, saberes ancestrais e tradições. Em junho de 2025, em parceria com a Associação, o grupo realizou uma imersão no território durante uma aula de campo que tinha como objetivo compreender as dinâmicas sociais, econômicas, ecológicas e culturais que se apresentam no bairro, fundamentalmente através da experiência do projeto de Turismo de Base comunitária Encantos do Maicá. A atividade contou com a participação de 15 pessoas, composto por docentes e discentes do curso de Gestão Pública e Desenvolvimento Regional da Ufopa. Além dos comunitários, membros da Associação de moradores e do projeto Encantos do Maicá, participaram das atividades o atual Secretário de Turismo do município de Santarém, Emanuel Júlio Leite da Silva e parte da sua equipe de servidores da prefeitura.

As atividades contaram com rodas de conversas na sede da Associação, com a apresentação do projeto Encantos do Maicá, seus desafios e objetivos, durante a apresentação, o Coordenador destacou a importância daquele momento para a história do projeto por ter sido o primeiro atendimento a um grupo considerado de pessoas. Além disso, contemplamos o território com passeio de Barajas guiado pelos moradores ao longo do lago, ao voltarmos do passeio, fomos recepcionados com um almoço feito com alimentos produzidos e coletados no próprio bairro. Ainda em 2025, realizamos uma segunda visita ao bairro para prosseguir as pesquisas no território, as atividades contaram com entrevistas estruturadas e não estruturadas com moradores, membros da Associação e do projeto de Tbc, e registros fotográficos dos sujeitos humanos e não humanos que compõem o território. As visitas a campo integraram o projeto do Gdac de catalogar os elementos do bairro a partir do Turismo de Base Comunitária, e transformá-lo em um livro intitulado “Catálogo de Turismo de Base comunitária Encantos do

CASO DE ENSINO

Maicá”, composto pela história e protagonismo da Associação, a apresentação do Tbc Encantos do Maicá, além de textos de projetos parceiros da universidade com a Associação do bairro, fotos das potencialidades dos sujeitos humanos e não humanos, e as lutas políticas que constituem a história de luta do território.

A produção segue na sua reta final, construída pelas mãos que colaboram voluntariamente para a finalização e publicação do Catálogo. Inicialmente, o grupo de pesquisa submeteu a proposta do catálogo a um edital da instituição Habitat, para concorrer ao financiamento do material. Porém, não fomos contemplados com a premiação, mas seguimos em andamento com a produção mesmo sem recurso. O produto será lançado no dia 14 de abril, junto às comemorações de aniversário da Associação (Ambapem), no bairro. A produção tem como objetivo além de catalogar os elementos citados, fortalecer através da universidade e da pesquisa, a prática do projeto de Tbc no bairro como uma das múltiplas formas de resistência dos sujeitos, diante das ameaças, pressões e das injustiças impostas pelos interesses do capital.

2. Justificativa

A atuação da universidade pública em processos sociais e territoriais vem se tornando cada vez mais relevante ao longo das últimas décadas, principalmente em contextos marcados por fatores como a desigualdades e disputas sobre o uso e gestão do território. Especialmente na Amazônia, questões como essas são fomentadas por conflitos entre distintos projetos de desenvolvimento e por limitações nos elementos institucionais de participação social. Nesse contexto, a experiência do Grupo de Pesquisa Direito à Cidade no bairro Pérola do Maicá, em Santarém (PA), entrega um exemplo relevante para a reflexão sobre o papel e a atuação da universidade na promoção do debate público e no fortalecimento de iniciativas comunitárias voltadas à gestão territorial. Assim, este caso de ensino busca contribuir para a discussão sobre as possibilidades e desafios da atuação da universidade pública em processos participativos de gestão do território.

3. Métodos

O estudo foi desenvolvido a partir de uma abordagem qualitativa, apropriado para a análise de fenômenos sociais mais contextualizados. A construção e elaboração do caso, respectivamente, baseou-se na análise da relação construída entre o bairro Pérola do Maicá e o grupo de pesquisa, levando em consideração os aspectos institucionais, políticos e sociais que surgiram a partir desses laços, além de revisão de atividades desenvolvidas pelo grupo de pesquisa desde seu surgimento, bem como de literaturas acadêmicas pertinente ao tema, para aprofundar a discussão teórica.

4. A atuação da universidade no território em contexto de fragilidades nos processos participativos

A trajetória do Grupo de Pesquisa (GDAC) no território e sua ligação com o Lago do Maicá, de acordo com Novaes e Fonseca (2020), evidencia a função social da universidade pública, através do exercício de papel ativo no fortalecimento da participação social, na construção de alternativas para a gestão territorial, como a prática do turismo de base comunitária, e na valorização dos modos de vida tradicionais dos moradores. Essa atuação, ao longo do tempo, se estabeleceu como um processo contínuo articulado por meio da pesquisa, o que possibilitou a aproximação efetiva entre universidade e as dinâmicas reais do território.

O artigo 182 da Constituição Federal, consagra o Plano Diretor como principal instrumento da política urbana, e estabelece a participação da sociedade como fundamental tanto nos processos de elaboração como de revisão dessa lei. No caso analisado, percebe-se a violação desse princípio legal por parte do poder público, no que tange à garantia da participação social e da justiça territorial em seu processo de revisão, pois trata-se de um projeto urbano voltado ao uso do território, porém com entraves estabelecidos para a participação efetiva dos sujeitos nas decisões discutidas na arena de revisão do Plano Diretor, que influenciou diretamente na tomada de decisão voltada aos interesses econômicos de empresários da cidade de Santarém (REIS E RODRIGUES, 2019).

Ademais, a lacuna deixada por parte do Estado, possibilitou que o GDAC, enquanto universidade, ocupasse um papel mais ativo e próximo do bairro. Contudo, essa atuação não se volta para a noção do papel do estado no que tange formular políticas públicas, nem incidir em instâncias decisórias sobre a destinação de uso do território, pois para Mendonça (2009), o Estado é um campo de disputas, em que a universidade pública, não atua fora dele, mas integra o estado ampliado na disputa de sentidos e projetos. Nesse sentido, o Gdac contribui na promoção da

CASO DE ENSINO

produção de conhecimento por meio dos diálogos com os sujeitos, na valorização de seus saberes, e na legitimação de pautas consideradas essenciais para a Associação e o bairro.

O dilema centralizador do caso, está no sentido de compreender como a universidade pública deve atuar quando o Estado, mesmo em suas instâncias formais, não assegura de forma democrática os processos de gestão do território. Nesse sentido, o movimento do grupo de pesquisa de aproximar, dialogar com os sujeitos e ocupar espaços junto ao bairro, desencadeia o fortalecimento da inclusão dos moradores e do espaço enquanto destino turístico, potencializado por meio das pesquisas como o catálogo de TBC, o movimento também estimula as iniciativas locais como o Turismo de base comunitária e os quintais produtivos, desenvolvidos no bairro pelos moradores, além de ampliar os horizontes do bairro nas lutas a partir da busca efetiva do direito à cidade, conceito considerado por Harvey (2014, p. 28, apud Reis, 2023 p. 21), como sendo um direito mais coletivo do que individual, que depende do controle coletivo.

A atuação do grupo de pesquisa no bairro, evidencia as tensões que surgem quando a universidade pública, enquanto elemento de reprodução social (VIEIRA et al., 2021), se envolve em processos territoriais marcados historicamente por conflitos de interesses e fragilidades nas instâncias institucionais de participação. O diálogo do grupo de pesquisa no território, passa a ser uma atuação em arenas onde acontece confrontos de diferentes interesses, como os projetos de desenvolvimento e usos do espaço, em que essa presença diversifica o papel público da universidade, e aproxima suas atividades de ensino, pesquisa e extensão das demandas sociais (NOVAES e FONSECA, 2020). Ao mesmo tempo, a universidade é inserida em debates que tradicionalmente envolvem decisões políticas e disputas institucionais sobre a gestão do território. Nessa perspectiva, a atuação dela pode contribuir para fortalecer a multiplicidade de sujeitos nos debates públicos que incidem sobre seus modos de vida, e amplia a visibilidade de saberes e experiências produzidos nos territórios, como também provoca questionamentos sobre os limites e as responsabilidades de sua atuação em arenas públicas marcadas por conflitos sociais e institucionais.

Diante desse contexto, o caso analisado, nos leva a refletir sobre como a universidade pública deve se posicionar quando os processos formais de gestão territorial não asseguram plenamente a participação democrática das populações locais, e quais são as possibilidades e desafios de sua atuação na promoção do debate público e na valorização de iniciativas territoriais da comunidade.

Encerramento do Caso

O estudo do caso revela as complexidades da atuação da universidade pública em contextos territoriais marcados por disputas sociais e institucionais de participação social. A experiência do Grupo de Pesquisa Direito à Cidade no bairro Pérola do Maicá, evidencia a relevância de iniciativas acadêmicas para contribuir na ampliação do debate público em arenas políticas e fortalecer práticas comunitárias e a gestão do território.

O caso nos convida a refletir sobre o papel da universidade na promoção de processos participativos e na construção de alternativas de gestão territorial, especialmente em regiões como a Amazônia, onde diferentes interesses e projetos de desenvolvimento se confrontam dentro e fora das arenas.

Notas de Ensino

1. Objetivos educacionais

O caso tem como objetivo possibilitar a análise do papel da universidade pública enquanto elemento de reprodução social, em contextos de disputas territoriais e fragilidades das formas de participação social. A partir da experiência do Gdac, pretende-se despertar a reflexão de como as universidades podem contribuir para o fortalecimento de iniciativas comunitárias e de gestão territorial.

- Refletir sobre os limites e possibilidades da atuação da universidade pública na promoção da gestão territorial e do direito à cidade;
- Analisar o papel de grupos de pesquisa em espaços marcados por conflitos territoriais e de interesse.
- Desenvolver a capacidade crítica análise de dilemas relacionados à gestão territorial e à participação social.

2. Metodologias empregadas

O caso pode ser trabalhado especialmente por meio da discussão orientada em pequenos grupos pelo professor, para estimular os estudantes a analisarem o dilema e construir diferentes visões em torno do tema, além da sistematização teórica e reflexiva realizada pelo docente ao final da discussão.

3. Recursos utilizados

- Material impresso do caso de ensino;
- Quadro para sistematização das discussões;
- Slide de apoio ao docente na contextualização teórica da reflexão.

4. Aspectos avaliativos

- Participação na discussão;
- Capacidade de identificar os aspectos centrais do dilema;
- Articulação dos argumentos apresentados na discussão;
- Capacidade de articulação entre teoria e prática.

5. Questões suscitadas para a discussão.

- Qual é o papel da universidade pública em contextos em que nos processos institucionais de gestão territorial não são garantidos os direitos plenos da participação social?
- De que forma grupos de pesquisa acadêmicos podem contribuir para o fortalecimento de iniciativas comunitárias?
- Quais são os limites e desafios da atuação da universidade em arenas marcadas por conflitos territoriais e disputas de projetos de desenvolvimento?
- Que estratégias poderiam ser adotadas para fortalecer o diálogo entre universidade, sociedade e poder público?

Agradecimentos

Gostaria de agradecer e dedicar esta leitura especialmente ao grupo de Pesquisa Direito à cidade em Santarém (PA).

Referências:

Brasil. (1988).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

Mendonça, S. R. (2009).

Estado e políticas públicas: Uma reflexão teórico-histórica. In *XXV Simpósio Nacional de História – ANPUH*. Fortaleza, CE, Brasil.

Novaes, C. S., & Fonseca, J. (2020).

A universidade brasileira e sua função social no percurso constitucional. In *VII Congresso de Educação*. Maceió, AL, Brasil.

Reis, O., & Rodrigues, Y. (2019).

A luta pelo direito à cidade na Amazônia: O processo de revisão do plano diretor de Santarém-PA. FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

Reis, O. (2023).

O direito à cidade como direito à diferença. *Revista Cidades*. Universidade Federal do Oeste do Pará.



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

CASO DE ENSINO

Vieira, J. de A., Castaman, A. S., & Junges Júnior, M. L. (2021).

Produtivismo acadêmico: Representação da universidade como espaço de reprodução social. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 26(1), 253–269. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772021000100014>