

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIDADES



APRESENTAÇÃO

EUDORO WALTER SANTANA

Superintendente

Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor

O Instituto de Planejamento de Fortaleza, Iplanfor, órgão de planejamento estratégico da Prefeitura Municipal de Fortaleza, tem, dentre suas competências a produção e a difusão de conhecimento para a melhoria da governança municipal. Para tanto, possui na sua estrutura organizacional um Observatório de Governança Municipal a quem compete, entre outras atribuições, monitorar, avaliar e aprimorar o processo da Governança da Gestão Municipal de Fortaleza.

Cabe ainda ao Observatório de Fortaleza a missão de acompanhar e avaliar a implementação do Plano Fortaleza 2040, plano estratégico elaborado pela cidade que reúne um conjunto de 33 políticas públicas que permitirão transformar Fortaleza em uma cidade mais acessível, justa e acolhedora. Nessa tarefa, cabe ao Observatório a promoção de estudos e reflexões sobre a evolução das políticas públicas que acontecem na cidade.

Na implementação dessas políticas há que se observar também os aspectos relacionados às suas transversalidades e integrações com outras políticas, assim como buscar a compreensão de como elas são aplicadas e compreendidas pelos cidadãos. Tais aspectos são essenciais na avaliação e no aprimoramento da governança necessária.

Neste sétimo Caderno do Observatório estão reunidos alguns artigos, selecionados por meio de uma chamada pública, que trazem reflexões e olhares diversos sobre políticas em implementação na cidade de Fortaleza. A sua leitura deverá contribuir para disseminar mais conhecimento e reflexões sobre o atual momento da cidade.

Espera-se que tais reflexões venham contribuir para um maior engajamento dos cidadãos no esforço empreendido pela Prefeitura de Fortaleza para fazer as transformações necessárias na construção da cidade projetada pelo Plano Fortaleza 2040: uma cidade mais acolhedora e de oportunidades para todos.

Eudoro Walter de Santana

Superintendente do Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor.



Prefeitura de Fortaleza

Gabinete do Prefeito
ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA
Vice-Prefeitura
MORONI BING TORGAN

GABINETE DA PRIMEIRA DAMA
CAROLINA CUNHA BEZERRA

CHEFIA DE GABINETE
MARCELO JORGE BORGES PINHEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
SAMUEL ANTÔNIO SILVA DIAS

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
JOSÉ LEITE JUCÁ FILHO

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO
PHILIPPE THEOPHILO NOTTINGHAM

SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS
JURANDIR GURGEL GONDIM FILHO

SECRETARIA MUNICIPAL DA CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS
PÚBLICOS
JOÃO DE AGUIAR PUPO

SECRETARIA MUNICIPAL DA INFRAESTRUTURA
ANA MANUELA MARINHO NOGUEIRA

SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE
JOANA ANGÉLICA PAIVA MACIEL

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO
ANTÔNIA DALILA SALDANHA DE FREITAS

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO
AMBIENTE
MARIA ÁGUEDA PONTES CAMINHA MUNIZ

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
ELPÍDIO NOGUEIRA MOREIRA

SECRETARIA MUNICIPAL DO TURISMO
ALEXANDRE PEREIRA SILVA

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
MOSIAH DE CALDAS TORGAN

SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA
ANTONIO GILVAN SILVA PAIVA

SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER
RONALDO MACHADO MARTINS

SECRETARIA MUNICIPAL DA SEGURANÇA CIDADÃ
ANTONIO AZEVEDO VIEIRA FILHO

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO
LUCIANA MENDES LOBO

SECRETARIA REGIONAL I
FRANCISCO RENNYS AGUIAR FROTA

SECRETARIA REGIONAL II
FERRUCCIO PETRI FEITOSA

SECRETARIA REGIONAL III
MARA JESSYKA BULÇÃO PIRES

SECRETARIA REGIONAL IV
FRANCISCO SALES DE OLIVEIRA

SECRETARIA REGIONAL V
JOSÉ RONALDO ROCHA NOGUEIRA

SECRETARIA REGIONAL VI
DARLENE BRAGA ARAÚJO MONTEIRO

SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO DE FORTALEZA
FRANCISCO ADAIL DE CARVALHO FONTENELE

AUTARQUIA DE REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL
HOMERO CALS SILVA

AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA
JÚLIO FERNANDES SANTOS

AUTARQUIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E CIDADANIA
FRANCISCO ARCELINO ARAÚJO LIMA

COORDENADORIA ESPECIAL DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS
PATRICIA MARIA ALENCAR MONTEIRO DE MACEDO

FUNDAÇÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DE
FORTALEZA
CLÁUDIO RICARDO GOMES DE LIMA

CENTRAL DE LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
FORTALEZA
GEOVÂNIA SABINO MACHADO

COMPANHIA DE TRANSPORTE COLETIVO
CARLOS ALBERTO ALVES DE SOUSA

EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA
JOSE DO CARMO GONDIM

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E FAMÍLIA CIDADÃ
GLÓRIA MARIA MARINHO GALVÃO

GUARDA MUNICIPAL
RÔMULO REIS DE ALMEIDA

HABITAFOR-SECRETARIA MUNICIPAL DO
DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA
OLINDA MARIA MARQUES DOS SANTOS

INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA
RIANE MARIA BARBOSA AZEVEDO

INSTITUTO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE
RECURSOS HUMANOS
FÁBIO SANTIAGO BRAGA

INSTITUTO DE PESOS E MEDIDAS
JOÃO MARCELO FERREIRA FACUNDO320.6

IPLANFOR - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE
FORTALEZA
EUDORO WALTER DE SANTANA

IPM - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO
RICARDO CÉSAR XAVIER NOGUEIRA SANTIAGO

OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
PAULO VENÍCIO MOREIRA DE PINHO

AUTARQUIA DE URBANISMO E PAISAGISMO DE
FORTALEZA
RÉGIS RAFAEL TAVARES DA SILVA

COAREG - COORDENADORIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO
DAS SECRETARIAS REGIONAIS
RENATO CÉSAR PEREIRA LIMA

COORDENADORIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA
LÚCIO ALBUQUERQUE BRUNO FIGUEIREDO

COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
MOACIR MAIA DOS SANTOS

COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS SOBRE
DROGAS
MARTA MARIA DO SOCORRO LIMA BARROS GONÇALVES

CEPS - COORDENADORIA ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL
GILBERTO COSTA BASTOS

COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
JUVENTUDE
JÚLIO BRIZZI NETO

COEPDC - COORDENADORIA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO
E DEFESA CIVIL
LUCIANO AGNELO SALES DA SILVA

COORDENADORIA DE PROGRAMAS INTEGRADOS
REINALDO RIGAUD SALMITO

COORDENADORIA DE FOMENTO À PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA
RODRIGO NOGUEIRA DIOGO DE SIQUEIRA

COORDENADORIA DE GESTÃO CORPORATIVA DE
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
JOÃO ALCIDES DE OLIVEIRA GUERRA

COORDENADORIA ESPECIAL DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR
ANIMAL DA SCSP
TOINHA ROCHA - ANTONIA GUEDES CABRAL AGUIAR
ROCHA

COORDENADORIA ESPECIAL DO IDOSO DA SDHDS
SERGIO GOMES CAVALCANTE

COORDENADORIA ESPECIAL DE PESSOAS COM
DEFICIÊNCIA DA SDHDS
EMERSON MAIA DAMASCENO

COORDENADORIA DOS CENTROS DE CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS DA SDHDS
LUIZ SÉRGIO SOUZA DOS SANTOS

COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS
MULHERES DA SDHDS
NATÁLIA SOARES RIOS

COORDENADORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
DIVERSIDADE SEXUAL DA SDHDS
PAULO OSMAR DOS SANTOS DIÓGENES

COORDENADORIA DA IGUALDADE RACIAL DA SDHDS
SÉRGIO MURILO SILVA GRANJA

**PREFEITURA DE FORTALEZA**

Prefeito de Fortaleza
Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra
Vice-prefeito de Fortaleza
Moroni Bing Torgan

EXPEDIENTE

EDIÇÕES IPLANFOR
Cadernos do Observatório

Comissão Editorial

Cláudia Sousa Leitão
Maria das Graças Guerra Lessa
Joseline Veras

Seção Entrevista

Rayana Vasconcelos

Revisão \ normalização textual

Joseline Veras
Maria das Graças Guerra Lessa

Edição de Arte

Evilene Avelino

Capa

Evilene Avelino

Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR

Rua 25 de março, 268 - Centro
Tel.: (85) 3105-1283
observatoriodefortaleza@fortaleza. ce.gov.br

Superintendente

Eudoro Walter de Santana
Superintendente adjunto
Mário Fracalossi Júnior

Diretores

Ana Cláudia Teixeira
Cláudia Sousa Leitão
Conceição Cidrack
Juliana Sena
Lia Parente

Jornalista responsável

Daniela Nogueira de Souza
MTE JP 0002044/CE

Cadernos do Observatório: Políticas Públicas para Cidades

Ficha Catalográfica – Joseline Veras

Cadernos do Observatório / Prefeitura Municipal de Fortaleza. – V.7, n.7,
(2019)- . – Fortaleza : IPLANFOR, 2019 - .
v. : il. Color. ; 21,5 cm

Anual

ISSN - 2595-2986

1. Políticas Públicas. 2. Planejamento Urbano. I. IPLANFOR (Instituto de Planejamento de Fortaleza). II. Diretoria do Observatório da Governança Municipal - DIOBS. III. Título

CDD: 320.6

SUMÁRIO

- 8** POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A VALORIZAÇÃO E A PROTEÇÃO INTEGRADAS DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL BRASILEIRO: GOVERNANÇA E INSTITUCIONALIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
- 14** DIPLOMACIA DA CIDADE E POLÍTICA PÚBLICA EXTERNA MUNICIPAL: AS CIDADES CRIATIVAS BRASILEIRAS NA UNESCO
- 20** DOSSIÊ UNESCO FORTALEZA CIDADE CRIATIVA
- 29** NÃO AO NÃO: RASTROS, IMPASSES, DESALINHOS E DESEJOS DA GERAÇÃO N
- 35** ENTREVISTA - TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIDADES
- 45** ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.305/2010 PELA PREFEITURA DE FORTALEZA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E RECONHECIMENTO PROFISSIONAL DOS CATADORES DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS
- 51** SEM INDICADORES CULTURAIS DAS CIDADES BRASILEIRAS NÃO SE FORMULAM POLÍTICAS PÚBLICAS
- 57** A HISTÓRIA DOS ESPAÇOS URBANOS CONTRIBUI PARA A GESTÃO ATUAL E FUTURA DA CIDADE?
- 63** FORTALEZA EM BAIRROS: METODOLOGIA DE ALINHAMENTO DA BASE CARTOGRÁFICA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A VALORIZAÇÃO E A PROTEÇÃO INTEGRADAS DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL BRASILEIRO: GOVERNANÇA E INSTITUCIONALIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1 - ENTRE A NATUREZA E A CULTURA: O SÉCULO XX E O IMAGINÁRIO DO DESENVOLVIMENTO

Atravessamos velozmente o século XX, mas sempre com a sensação de estarmos atrasados para o século XXI. Segundo Elias Canetti, essa velocidade nos fez abandonar a realidade (CANETTI apud BAUDRILLARD, 1990, p.11). A aceleração dos tempos modernos, em qualquer dos seus domínios (científico, tecnológico, mediático), em qualquer de suas trocas (econômicas, políticas, culturais, sociais), levou-nos a uma total perda de referências, tornando-nos espectadores inertes de nossas próprias existências. De repente, atingimos um ponto em que parecemos sair da história, em que os excessos (de acontecimentos, de informações, de mercadorias, de inovações), conduziram-nos à ausência de expectativas, à morte

anunciada do futuro. Corremos, especialmente no século XX, em busca de grandes ideais, e, como a Alice, de Lewis Carroll, caímos em um grande poço, flutuamos em um vazio absoluto de grandes acontecimentos, perdidos pelos movimentos desarmônicos do planeta, frustrados com o caráter aleatório do mundo.

A cultura do desenvolvimento alimentou-se, no século XX, mais de ilusões do que de esperanças. Os próprios antropólogos, mestres dos símbolos universais da diferença, construíram uma espécie de “ecumenismo humanitário,” disposto a negociar conflitos, harmonizar discórdias e homogeneizar visões de mundo. Mas a cultura ocidental branca, fundada no respeito às diferenças e na compreensão altruísta do mundo, não conseguirá esconder nem o desprezo profundo pelas culturas alheias nem a decepção com a sua própria cultura. Segundo Jean Baudrillard (1990), ela produziu uma “ecologia maléfica” que crescendo, produziu excrescências, revelando-nos as contradições dos seus próprios modelos de desenvolvimento. Sua apologia das diferenças não a impedirá de submergir, não somente diante dos dejetos industriais ou urbanos que produziu, mas por fazer da espécie humana (comunidades religiosas, tribos indígenas, gangues, guetos, deportados, migrantes, populações subdesenvolvidas) também um dejetos, um resíduo sem valor e sem significado.

1 Doutora em Sociologia pela Sorbonne, Paris V e Mestra e Sociologia Jurídica pela USP. Foi superintendente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC/CE), Secretária da Cultura do Estado do Ceará, Secretária Nacional da Economia Criativa (SEC), do Ministério da Cultura. É Professora do Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos da Universidade Estadual do Ceará, membro da Rede de Pesquisadores de Políticas Culturais (REDEPCULT) e consultora em economia criativa. Diretora do Observatório de Fortaleza (Governança Municipal e Políticas Públicas) do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). E-mail: claudiasousaleitao@yahoo.com.br.

A cultura do desenvolvimento entrou no século XXI com mais esperanças do que conquistas. Em 1999, em Paris, o Fórum “Desenvolvimento e Cultura”, organizado pelo BID, agregou novos significados a essas duas expressões. A cultura passa a ser percebida como uma matriz estratégica para quaisquer planejamentos socioeconômicos. Os significados de desenvolvimento começam a se ampliar, passando a incluir não somente a construção de obras infraestruturais (tais como saneamento, estradas, casas, escolas ou hospitais), mas a enfatizar as reações e intervenções dos indivíduos e comunidades atingidos por estes benefícios, ou seja, a recepção dos impactos desses projetos no desenvolvimento humano de comunidades e populações. Desse modo, ao se levar em conta a diversidade cultural e sua função estratégica, abole-se a concepção hierárquica do desenvolvimento, dando-se voz a populações excluídas, as quais passam a esboçar algum protagonismo diante de seus próprios destinos.

Assim, desenvolver-se passa a abranger as ações e reações de preservação das espécies e da natureza. A partir da “Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas” (1987), inúmeras ações serão desencadeadas, dentre elas a “Cúpula da Terra”, realizada no Rio de Janeiro (1992). A “Carta da Terra” (2000) constitui importante desdobramento dessa trajetória, representando no âmbito ambiental papel semelhante à “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (1948). Na “Política Nacional da Biodiversidade” se traduz a preocupação com as relações entre o homem e a natureza, relações essas marcadas por uma racionalidade instrumental disposta a dilapidar para lucrar. Em seus princípios, ressalta-se que o homem faz parte da natureza e que a manutenção da diversidade cultural nacional é fator determinante da biodiversidade, em especial de comunidades indígenas, quilombolas e locais.

As convenções internacionais passam a promover conexões cada vez mais sólidas entre a natureza e cultura, sobretudo no que se refere à diversidade, seja ela biológica ou cultural. A “Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Unesco” formatou a “Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural” (2001) e a “Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural” (2003). Esses documentos ratificam os esforços dos países na construção de um diálogo intercultural, capaz de contribuir para uma cultura de respeito entre os povos, considerando-se a diversidade cultural um patrimônio comum da humanidade. Ao mesmo tempo, a condição necessária para sua existência vincula-se de forma cada vez mais imbricada com o patrimônio cultural, especialmente do patrimônio imaterial, considerando-o mais um conjunto de processos do que um somatório de produtos, uma recriação permanente que é ao mesmo tempo dinâmica e histórica, pois, para se reproduzir, necessita, entre outras coisas, de acesso ao território e aos recursos naturais. Esses aspectos foram preservados na “Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial”, assinado em Paris, em 2003.

A Unesco instituiu o ano de 2008 como o “Ano Internacional do Planeta Terra”. Este ato resultou da conjugação de valores agregados ao conceito de preservação dos recursos naturais, debatidos a partir da crise ambiental dos anos 1970, quando se evidenciou uma crescente tomada de consciência e reconhecimento sobre a importância de se conservar e preservar esses recursos, ora como manutenção da própria espécie humana, ora com o objetivo de se defender os direitos da natureza, ora com o fim de promover um desenvolvimento dito sustentável. Dessa forma, por caminhos diversos, o ser humano tem procurado construir instrumentos jurídico-políticos que contribuam para uma convivência mais sustentável dos indivíduos com o planeta.

2 - O DESAFIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE O PATRIMÔNIO NATURAL E O PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIROS

No campo da cultura, a racionalidade instrumental moderna foi especialmente danosa para as políticas culturais, pois o Estado brasileiro foi incapaz de formular políticas, programas e ações que contemplassem uma concepção mais ampla do fenômeno cultural em toda sua multidimensionalidade e complexidade. E essa redução e empobrecimento dos significados da cultura contribuíram para a ausência de conexões entre os patrimônios cultural e natural brasileiros. Nossa reflexão parte da seguinte constatação: nossa lógica binária separou a natureza da cultura que se expressa na ausência de integração das políticas governamentais das pastas do meio ambiente e da cultura no Brasil. Esta separação é fruto do imaginário moderno que produziu os discursos acerca do desenvolvimento ambiental brasileiro, que descartaram ou simplesmente ignoraram as importantes contribuições da cultura tradicional popular para a construção de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável para o País.

A Política Nacional da Biodiversidade elencou ações prioritárias para a conservação da biodiversidade, através da avaliação de Biomas (níveis organizacionais de reconhecimento científico) mais abrangentes que a paisagem, identificados especialmente pela vegetação. Os biomas brasileiros foram agrupados pela identificação legal e institucional, especialmente pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente - MMA. São eles: Amazônia, Cerrado, Pantanal, Caatinga, Mata Atlântica, Pampas, Zona Costeira e Marinha. No entanto, não é significativa no País a formulação de políticas públicas que se efetivem em programas capazes de integrar e conectar as complexas relações entre os biomas e a diversidade cultural brasileira.

Dessa forma, as expressões do nosso patrimônio cultural imaterial encontram-se tão ameaçadas quanto nosso patrimônio natural, pois em grande parte deste último dependem. A este respeito vale, por exemplo, observar que viola de cocho do centro-oeste brasileiro só poderá sobreviver se a madeira que constitui a fabricação do instrumento musical também sobreviver; as paneleiras do Espírito Santo só poderão manter e transmitir sua arte e ofício se o tipo de argila responsável pela fabricação das painéis também sobreviver; ou ainda, para garantirmos a sobrevivência do acarajé, necessitamos também assegurar a sobrevivência do camarão seco. Esses exemplos ratificam as relações vitais entre cultura e natureza, demonstrando a fundamental complementariedade entre os patrimônios cultural e natural.

Para a sobrevivência das matérias-primas naturais, torna-se urgente não somente a realização de inventários e mapeamentos culturais, capazes de descrever as expressões culturais brasileiras, mas especialmente de explicitar a imbricação entre patrimônio natural e cultural e o desenvolvimento sustentável no país. Muitos elementos disponíveis no ecossistema solucionam problemas da população tradicional que vive nele. Esses conhecimentos se encontram nos modos de vida de cada comunidade, na culinária, nos remédios, enfeites, objetos, materiais de construção, instrumentos musicais. Também inspiram histórias, músicas, tradições.

Valores culturais que nos chegam pelas tradições reforçam os laços entre as pessoas das comunidades e garantem o pertencimento ao local. Nesse sentido, a diversidade cultural humana pode ser considerada parte da biodiversidade. As populações tradicionais – indígenas, descendentes de quilombolas, pescadores artesanais, camponeses, extrativistas – podem ser as grandes aliadas na luta pelo meio ambiente. Os povos da floresta têm sido fundamentais para manter a floresta em pé.

Para proteger o patrimônio natural, é necessário salvaguardar o patrimônio cultural, especialmente o patrimônio cultural imaterial. A diversidade biológica e a diversidade cultural possuem uma interdependência evidente, que se expressa nas intervenções humanas na própria natureza. O Brasil lamentavelmente ainda não despertou para um desenvolvimento não mais centrado unicamente na produção e exportação de commodities agrícolas, mas disposto a avançar na produção de bens e serviços com alto valor agregado. Trata-se de reunir tecnologia e identidade cultural para que se construa uma “marca país”, para que possa desenvolver o softpower brasileiro. Para o mundo globalizado, por exemplo, a marca Amazônia agrega um grande valor aos produtos dela oriundos. Paradoxalmente, o governo federal tem sido negligente em sua ação de proteção desse importante celeiro da biodiversidade cultural brasileira. É, portanto, tarefa do Estado salvaguardar as florestas e rios, os biomas, as plantas medicinais, mas também as populações indígenas e suas práticas culturais.

Em um mundo em permanente processo de transformação, onde os ecos da globalização chegam aos mais remotos rincões do planeta, a escola, permanecendo a primeira instituição de formação para a cidadania, espaço de aprendizagem da convivência social e da construção de laços de solidariedade, espaço estratégico em qualquer iniciativa de mudança. A valorização e proteção integradas do patrimônio cultural e natural deveriam estar presentes na escola pois contribuiriam para a sustentabilidade da ação humana nas diversas regiões brasileiras, promovendo-se a valorização e a salvaguarda dos saberes e fazeres culturais oriundos da convivência entre indivíduos, comunidades e a natureza. Enfim, necessitamos de uma educação (do ensino fundamental ao superior) que potencializasse o protagonismo juvenil nas áreas do meio ambiente e da cultura, ao mesmo tempo em que sensibilizasse professores, diretores e gestores públicos para a importância da articulação e da transversalidade entre as áreas da cultura e do meio ambiente, por meio de estudos e pesquisas que integrassem os biomas e o patrimônio cultural brasileiros.

Urge ampliar os significados da responsabilidade cultural/ambiental em nossa sociedade, assumindo que somos dependentes, de forma integral, da natureza e da cultura. Antes de sermos homens, somos espécies como quaisquer outras que habitam o planeta e, por isso, poderemos estar decretando nossa própria extinção. Por isso, necessitamos de políticas públicas integradas entre o meio ambiente e a cultura que sejam capazes de responder aos seguintes desafios: nossas políticas públicas para o desenvolvimento sustentável compreendem o patrimônio cultural/natural enquanto seu ativo único e essencial? Nossa educação tem agregado aos seus conteúdos a necessária imbricação entre natureza e cultura, buscando forjar em nossos jovens uma cidadania planetária?

3 - OS DESAFIOS DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE E GOVERNANÇA PARA A CULTURA DIANTE DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em um contexto de retrocesso do País, no que se refere às políticas públicas para a cultura e o meio ambiente, a mobilização social deve crescer, produzindo uma necessária reação aos discursos dominantes. Serão os movimentos sociais que permitirão a retomada das conexões entre natureza e cultura, desta feita pela ótica do desenvolvimento sustentável. No âmbito das Nações Unidas, vale destacar três grandes concepções de cultura que podem ser associadas ao desenvolvimento sustentável: a Cultura no Desenvolvimento Sustentável, a Cultura para o Desenvolvimento Sustentável e, finalmente, a Cultura como Desenvolvimento Sustentável.

Declarações, convenções internacionais, ao tratarem a Cultura no Desenvolvimento Sustentável, a compreendem como um aspecto separado e independente das outras dimensões do desenvolvimento. Essa percepção tem como foco a proteção dos ativos culturais, reduzindo a cultura aos setores artísticos e culturais. Essa visão desconecta as relações entre a natureza e a cultura com outros temas sociais e planetários tomando, enfim, a cultura como quarto pilar do desenvolvimento.

Por outro lado, a percepção da Cultura para o Desenvolvimento Sustentável a considera como mediadora e facilitadora, tendo como tarefa precípua traduzir conflitos e demandas entre os diversos grupos sociais, seus valores e formas de viver. A partir dessa percepção, a cultura outorga sustentabilidade aos projetos de desenvolvimento dos povos e nações, agregando aos mesmos um significado social e humano. Mas o grande desafio dos mais recentes documentos internacionais (como é o caso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável) é o de conceber a Cultura como o próprio Desenvolvimento Sustentável, ou seja, é a cultura que cria as condições de sustentabilidade para o desenvolvimento no planeta. Nesse sentido, a cultura é muito mais processo do que produto; ela é aprendizagem, matriz de transformação e fundamento para a construção de novas epistemologias, outros modos de pensar, de ser e de agir no mundo. Por isso, as políticas públicas de cultura devem comprometer-se cada vez mais com a governança territorial, uma governança capaz de fazer dos indivíduos os protagonistas do seu desenvolvimento. Embora a cultura não esteja citada de forma explícita nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável definidos pela ONU para 2030, ela está presente em todos os ODS, atravessando-os de forma transversal. E já não é sem tempo. Em um cenário de crise do Estado, dos governos e das instituições, também padecem as instituições culturais. Das artes às expressões culturais, da cópia à criatividade, da segmentação à transversalidade, do gasto à economia criativa, da quantidade à qualidade, dos produtos aos processos, do consumo aos direitos culturais, da gestão à governança, da vontade à responsabilidade, as instituições culturais também são postas à prova e devem buscar novas institucionalidades.

Como nos adverte Santos (2002), precisamos reinventar a emancipação social, criando alternativas à globalização neoliberal e ao capitalismo global. O Brasil, por meio de suas experiências em áreas como democracia participativa, multiculturalismo, direitos humanos e cidadania cultural, além de sistemas alternativos de produção, biodiversidade e propriedade intelectu-

al, tem sido um país estratégico para os estudos e a produção de uma “Epistemologia do Sul”. Trata-se da construção de uma Sociologia das Ausências, capaz de ver o invisível, de colher o desperdiçado, de valorizar a diversidade das experiências sociais, comunitárias e intersubjetivas. É desse lugar que necessitamos refletir sobre as nossas frustrações, impotências e impasses diante da fragilidade institucional da cultura. Nos grandes discursos sobre o desenvolvimento, o pensamento reducionista ocidental solapou possibilidades, alternativas e caminhos que ampliem e revejam os significados das pessoas e das instituições para a prosperidade dos indivíduos no planeta. Santos (2002), nos incita a “pensar o Sul, como se não houvesse o Norte, a pensar mulher como se não houvesse o homem, a pensar o escravo como se não houvesse o senhor”. Da mesma forma, não poderíamos aqui pensar as instituições culturais sem pensarmos no Estado e sua tradicional estrutura político-jurídica? Todas as experiências brasileiras não institucionais em torno da cultura não mereceriam uma maior visibilidade e reconhecimento? Por que as tecnologias sociais e culturais produzidas nesse imenso país continuam invisíveis? Por que desperdiçamos experiências e empobrecemos o real, muitas vezes em nome do “institucional”? É o que podemos constatar quando acessamos os relatórios internacionais de economia criativa, realizados pela UNCTAD e pela Unesco nos últimos anos. Os países sul-americanos, caribenhos e africanos continuam “invisíveis” aos Relatórios, malgrado a riqueza do seu patrimônio cultural.

Necessitamos de uma nova “ecologia dos saberes”, como enfatiza Santos (2002), uma “ecologia” que permita, aos protagonistas do campo cultural, construir novas institucionalidades capazes de enfrentar os fatores culturais da pobreza, os papéis da economia criativa como fonte de desenvolvimento sustentável, a construção de indicadores culturais que possam contribuir para a mensuração da qualidade de vida dos povos, a construção de programas educativos que contribuam para a superação de todas as formas de discriminação das minorias, o desenvolvimento de novas competências interculturais, o incentivo ao empreendedorismo

cultural e criativo, o reconhecimento das práticas culturais tradicionais, a gestão dos hábitos culturais em favor da alimentação e da saúde, a produção cultural verde e o uso de energias limpas pelas indústrias criativas, a integração das artes às cidades, especialmente em assentamentos urbanos vulneráveis, a criação de circuitos e territórios culturais e criativos, a humanização dos espaços públicos a partir da recuperação, restauro e de novos usos do patrimônio cultural, o turismo criativo e o turismo cultural, as garantias de trabalho digno para os setores criativos, a inclusão de jovens marginalizados nos sistemas produtivos da economia criativa, a criação de condições de acesso dos pequenos empreendimentos ao crédito e ao financiamento, a inovação nos processos e produtos culturais e criativos, a garantir dos direitos culturais, a proteção de comunidades afetadas pela violência por meio de ações culturais e criativas sustentáveis. Segundo Boaventura Santos (2002), “toda a ignorância é ignorante de um certo saber e todo o saber é a superação de uma ignorância particular”. Haverá, portanto, sempre incompletude entre os saberes e, por conseguinte, as estruturas institucionais jamais representarão toda a diversidade dos desejos humanos. Por isso, as práticas sociais, tão representativas da diversidade planetária, não podem nem devem ser consideradas residuais. Pelo contrário, são essas práticas alternativas que poderão avançar, especialmente no Brasil, e disputar na arena política a sua legitimidade, sua eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

- BAUDRILLARD, Jean. **La Transparence du Mal**: essai sur les phénomènes extrêmes. Paris: Galilée, 1990.
- DURAND, Gilbert. **O Imaginário: ensaio acerca das ciências e da filosofia da imagem**. Rio de Janeiro: Difel, 2008.
- HARRISON, Lawrence & HUNTINGTON, Samuel. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HERMET, Guy. **Cultura e Desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- MORIN, Edgard. **O desafio do século XXI: religar os conhecimentos**. Lisboa, Instituto Piaget, 1999.
- ROCHA PITTA, Danielle Perin (org.) **Ritmos do Imaginário**, Recife: Editora Universitária da UFPE, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Globalização e as Ciências Sociais**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências**. Revista de Ciências Sociais, 63, Outubro de 2002: 237-280.
- TEIXEIRA, João Gabriel L.C. et al (org). **Patrimônio imaterial, performance cultural e (re)tradicionalização**. Brasília, UNB: 2004.
- UNESCO, **Déclaration Universelle sur la Diversité Culturelle**. Série Diversité Culturelle, n.1, 2002.

DIPLOMACIA DA CIDADE E POLÍTICA PÚBLICA EXTERNA MUNICIPAL: AS CIDADES CRIATIVAS BRASILEIRAS NA UNESCO

1 - INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que dois terços da população mundial (2,5 bilhões de pessoas) viverão em cidades em 2050 e que, em 2030, haverá 43 megacidades no globo terrestre, com mais de 10 milhões de habitantes (UN, 2018). Hodiernamente, algumas cidades contribuem mais para o produto interno bruto (PIB) global do que certos países, como é o caso de Nova Iorque, com PIB superior ao da Espanha e da Coreia do Sul (TAVARES,2016).

Com o slogan “Cities will shape our future”, a rede internacional C40 Cities reúne 94 cidades pelo mundo para debater o clima, baseada na premissa de que é nas cidades que a questão pode ser concretamente enfrentada. Nessa esteira, as cidades são membros de cerca de 130 arranjos multilaterais (TAVARES,2016),

como o Local Governments for Sustainability (ICLEI)², o United Cities and Local Governments (UCLG)³, o Eurocities⁴, a Unesco Creative Cities Network (UCCN)⁵, além das redes de prefeitos, como o Global Parliament of Mayors⁶. Mesmo o World Bank, que tinha por missão inicial reconstruir países após a segunda guerra, tem colocado foco nas cidades para promover o crescimento e a mitigação da pobreza (World Bank, 2009; 2019). Assim, fica evidente a relevância diplomática e a conexão transnacional das cidades (Curtis & Acuto, 2018, p. 9).

Neste contexto de crescente internacionalização das cidades, a UNESCO criou, em 2004, a Creative Cities Network (UCCN), reunindo cidades que adotam a criatividade como fator estratégico de desenvolvimento urbano, para promover a cooperação internacional. Entre dezembro de 2014 e outubro de 2017, 8 cidades no Brasil ingressaram na rede: Florianópolis, Curitiba, Santos, Salvador, Belém, João Pessoa, Brasília e Paraty.

Com efeito, abraçando a temática da diplomacia da cidade, este artigo procura promover a reflexão sobre o papel das políticas públicas das cidades na dimensão internacional, tendo por objeto central a atuação das cidades brasileiras no espectro da Unesco Creative Cities Network.

1- Doutoranda em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, diretora da candidatura de Santos à Cidade do Cinema junto à Rede de Cidades Criativas da Unesco e da candidatura de Santos à cidade sede da Conferência Anual da Unesco, a ser realizada pela primeira vez na América Latina em 2020. niedjaandrade@uol.com.br.

2- Rede com mais de 1.750 governos locais e subnacionais em torno do compromisso com o desenvolvimento urbano sustentável. Maiores informações podem ser recuperadas em: <<https://www.iclei.org>>.

3- Reúne mais de 240.000 cidades, regiões e metrópoles, com o objetivo de ampliar o papel e a influência dos governos locais na governança global. Mais informações podem ser recuperadas em: <<https://www.uclg.org/en/organisation/about>>.

4- Fundada em 1986 e atualmente composta por mais de 140 cidades europeias, a rede tem por objetivo reforçar a importância dos governos locais na estrutura de governança multinível, influenciando a legislação europeia. Mais informações podem ser recuperadas em: <http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us>.

2 - DIPLOMACIA DA CIDADE E POLÍTICA PÚBLICA EXTERNA MUNICIPAL

Embora a história das relações internacionais e da diplomacia estejam focalizadas nos Estados, sobretudo após a guerra dos trinta anos do século XVII (MENDES, 2017, pp. 15-18), era comum a atividade diplomática das cidades na antiga Mesopotâmia e no Egito, entre os anos 1550 e 1300 a.C. (HAMILTON & LANGHORNE, 2010, p. 8). Na outra margem do mediterrâneo, as cidades-Estados renascentistas italianas foram as primeiras a estabelecer missões diplomáticas no estrangeiro (NICOLSON, 1939, 25-27) e as cidades-Estados gregas eram representadas externamente por embaixadores (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 6).

Contemporaneamente, o protagonismo das cidades no ambiente internacional é fenômeno impulsionado pela globalização (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 6) e as crescentes relações transnacionais, caracterizadas na década de 1970 por Nye e Keohane na obra *Power and Interdependence* (Poder e Interdependência) (RICHARDSON, 2010, p. 223). Os autores mapearam quatro características do novo ambiente internacional: 1-) protagonismo de atores não estatais; 2-) indistinção entre high politics (temas de maior relevância, ex. segurança) e low politics (outros temas) na agenda internacional; 3-) interação entre os diversos atores por canais múltiplos, ultrapassando fronteiras; e 4-) declínio da força militar como política estatal (LAMMY, 2014, p. 132). Essa interdependência complexa

identifica os regimes cooperativos como meio indireto de obtenção da paz nas relações internacionais.

É sabido que o sistema internacional moderno, inaugurado com o Tratado de Vestefália, privilegia a territorialidade, a soberania dos Estados e sua igualdade jurídica (MACHADO, 2019, pp. 74-76), sendo o Estado conceituado como “uma determinada colectividade fixa em dado território onde existe uma soberania ou um poder político actuante” (LARA, 1995, p. 191). Nessa esteira, a soberania é atributo exclusivo do Estado, que, internamente, está presente na competência para organização político-administrativa e, no ambiente internacional, lastreia a prerrogativa de celebrar tratados, criando obrigações e ou direitos para a coletividade (MACHADO, 2019, p. 75), incluindo as cidades.

Isso posto, é fato que a existência jurídica das cidades e seus limites de atuação internacional estão vinculados à soberania estatal e, de certa forma, ao interesse do poder nacional (HOOGHE & MARKS, 2001, p. 1). Normalmente, as constituições dos países enfatizam a primazia da União Federal na execução da política externa (HOCKING, 1993, p. 1), como é o caso da Constituição Brasileira de 1988, que reza em seu artigo 21, que compete ao governo nacional manter relações com Estados estrangeiros. Por outro lado, a diplomacia da cidade é pautada pela cooperação em questões globais e de interesse comum, normalmente visando promover a melhor convivência global (LANGHORNE, 2006). Tais temas podem ter origem econômica, social, ambiental ou cultural como a mudança climática, o desenvolvimento urbano, a violência extremista, as cooperações artísticas e os intercâmbios culturais. Corriqueiramente, a interação com e entre as cidades opera-se na dimensão de instituições internacionais com princípios e objetivos específicos, como UNESCO, ICLEI, UCLG e Eurocities (Pluijm & Melissen, 2007, pp. 28-30). Com efeito, é patente o relevante papel das cidades na política internacional contemporânea.

5- Com o objetivo de promover o compartilhamento de experiências e conhecimento no desenvolvimento urbano focado na criatividade e cultura, a rede reúne atualmente 180 cidades ao redor do mundo. Mais informações podem ser recuperadas em: <<https://en.unesco.org/creative-cities/content/why-creativity-why-cities>>.

6- Movimento para discussão e sensibilização sobre os direitos das cidades no contexto contemporâneo, além da cooperação em temas globais como a imigração, desigualdade, pandemias, entre outros. Mais informações podem ser recuperadas em: <<https://globalparliamentofmayors.org/mission-statement/>>.

Neste artigo é adotado como conceito de diplomacia da cidade: “instituições e processos pelos quais as cidades ou governos locais em geral interagem na relação com atores no ambiente político internacional com objetivo de representação própria e de seus interesses junto a outros atores” (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 6). A diplomacia da cidade é um domínio em que a “política pública externa municipal” consiste mais na estratégia das cidades para interagir no ambiente internacional (CURTIS & ACUTO, 2018, p. 8), do que numa política pública formalizada através de instrumentos legislativos ou atos do poder executivo.

3 - O OLHAR TEÓRICO: DIPLOMACIA MULTICAMADAS, SOFT POWER E COLLABORATIVE POWER

A internacionalização das cidades passou a ser estudada com maior atenção na década de 1990, sob a perspectiva da paradiplomacia (SOLDATOS, 1990) e da diplomacia multicamadas (HOCKING, 1993). A primeira considera a existência de dois mundos políticos, um estatocêntrico e o outro, paralelo, habitado pelas cidades (PLUIJM & MELISSEN, 2007, pp. 8-9; SOLDATOS, 1990, pp. 36-38). Já a segunda, teoria adotada neste estudo, enxerga cidades e Estados como parte de um complexo ambiente diplomático, em que as esferas doméstica e internacional mesclam-se em diferentes níveis em virtude da necessidade de governança de temas globais (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 9; HOCKING, 1993, pp. 36-41).

A diplomacia multicamadas (HOCKING, 1993, p. 4) caracteriza a atividade diplomática atravessando diferentes níveis de governo, organizações internacionais e atores não estatais, que, com a globalização, passaram a dividir esse palco com o Estado (HOCKING, et al., 2012, p. 20). Tal teoria situa-se no contexto da crescente internacionalização, em que governos nacionais buscam apoio para gerir temáticas da agenda internacional. A partir da desintegração vertical, questões práticas desenrolam-se no nível local

(SOLDATOS, 1990, p. 36), envolvendo a atividade política dos municípios (HOCKING, 1993, p. 41).

A teoria da diplomacia multicamadas pressupõe que o Estado e os atores subnacionais, como as cidades, são parte de um complexo ambiente diplomático, sem exclusividade para os Estados (PLUIJM & MELISSEN, 2017, p. 9). Há, inegavelmente, a valorização da posição central do Estado nas relações internacionais, com a mudança no papel dos ministros de relações exteriores (MRE), aos quais passa a ser exigida a habilidade de facilitação e gestão de redes colaborativas (HOCKING MELISSEN, RIORDAN & SHARP, 2012, p. 5, 7). Mas às cidades é reservado o papel de promover interesses regionais, com um importante recurso: a legitimidade junto à população local (HOCKING, 1993, p. 47).

Neste ponto, a teoria da diplomacia multicamadas alinha-se com o *collaborative power* (poder colaborativo) (SLAUGHTER 2009), que é o poder definido pelas conexões físicas ou virtuais, com foco nos sujeitos e motivação das conexões. No *collaborative power*, a liderança não é impulsionada pela hierarquia formal, mas pelo número de conexões e habilidade de geri-las para um fim específico. Assim, a capacidade do Estado de orquestrar conexões, visando à realização dos objetivos de sua política externa é fator determinante de sucesso. A premissa mestre do *collaborative power* são as múltiplas mentes interagindo para consolidar uma verdade comum (SLAUGHTER, 2009, pp. 99-100, 109-113). Nesse sentido, o poder colaborativo pode ser situado na esfera do *soft power* (poder suave).

Mais do que influência e persuasão, o *soft power* é o poder que emana de um senso de atração intangível e do relacionamento, apelando para valores e motivações compartilhados, que unem as partes sem a necessidade de qualquer ameaça ou retribuição econômica (NYE, 2004, pp. 6-7).

É “conseguir que terceiros aspirem aos mesmos resultados a que você aspira – cooptar pessoas ao invés de coagi-las” (NYE, 2004, p. 5).

Tendo em vista que a capacidade de persuadir determina o nível de interações na esfera internacional, o soft power é frequentemente apontado como elemento norteador da diplomacia (SANTOS & FERREIRA, 2012, pp. 125-126). Com efeito, práticas diplomáticas baseadas em cultura, valores, políticas e participação da sociedade civil são apontadas como soft power, alcançando objetivos através da atração e admiração (NYE, 2004, p. 1-2)

Assim, neste artigo, a diplomacia da cidade é observada a partir do quadro teórico constituído pela integração da teoria da diplomacia multicamadas, com as noções de soft power e collaborative power.

4 - A UNESCO CREATIVE CITIES NETWORK (UCCN) E AS CIDADES BRASILEIRAS

Em 1945, pautados em sua soberania e em princípios institucionalmente pactuados, os Estados criaram a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), como organização multilateral mediadora de seus interesses coletivos, visando promover a paz, através da educação e da cultura. Atualmente, a Unesco é composta por 193 Estados membros e 11 Estados associados. Dentre as atividades realizadas para atingir seus objetivos, está a Unesco Creative Cities Network (UCCN), lançada em 2004, reunindo cidades que adotam a criatividade como fator estratégico de desenvolvimento urbano em sete núcleos criativos: cinema, design, literatura, música, artesanato, gastronomia e mídia arte.

Até agosto de 2019, a UCCN esteve composta por 180 cidades de 72 países, visando promover a cooperação internacional. Há participação de 8 cidades brasileiras: Florianópolis (gastronomia) e Curitiba (design), selecionadas em 2014; Santos (cinema), Belém (gastronomia) e Salvador (música), selecionadas em 2015; Paraty (gastronomia), Brasília (design) e João Pessoa (artesanato), selecionadas em 2017. Relativamente ao edital para seleção de novas cidades aberto em 2018, com resultado

final divulgado entre setembro e novembro de 2019, quatro cidades brasileiras candidataram-se: Fortaleza (design), Cataguases (cinema), Aracaju (música) e Belo Horizonte (gastronomia).

Nesse particular, cumpre esclarecer que o ingresso na UCCN ocorre por rigoroso processo de seleção bianual, que avalia critérios em relação ao papel da criatividade na cidade, em 11 categorias principais: desenvolvimento de estratégias e ações; importância histórica; potencial de contribuição para a rede; expertise na organização de conferências, feiras e festivais; atividades educacionais e treinamentos profissionais; infraestrutura para a produção e disseminação das atividades e serviços culturais e criativos; programas baseados em cultura envolvendo públicos socialmente vulneráveis; envolvimento da sociedade civil; cooperação internacional; políticas para desenvolvimento das indústrias culturais; e projetos multidisciplinares nos núcleos criativos (Unesco, 2019).

A candidatura é realizada pela apresentação de dossiê da cidade, assinado por seu representante junto à UCCN (ponto focal), que pode ser da iniciativa privada ou do setor público, devendo ser acompanhado de carta de apoio do prefeito, bem como da Comissão Nacional da Unesco do respectivo país. Essa pode endossar apenas quatro candidaturas do país. Tais exigências, envolvendo a representação política municipal e a Comissão Nacional da Unesco, que no Brasil é atribuição do Ministério das Relações Exteriores, através da Agência Brasileira de Cooperação, tornam evidente a incidência da diplomacia multicamadas, visto que as cidades dependem dessa articulação para candidatarem-se.

Ao ingressar na UCCN, as cidades comprometem-se a compartilhar as melhores práticas, participar dos encontros anuais e desenvolver programas e parcerias em prol do desenvolvimento sustentável baseado na criatividade e cultura, apresentando relatório quadrienal. É nesta etapa que são exigidas ações locais, no âmbito (ou camada) da cidade, em virtude da desintegração vertical a partir do governo nacional (HOCKING, 1993).

Entre as cidades brasileiras, Florianópolis e Curitiba apresentaram relatório de monitoramento em 2018. Florianópolis declara que o ingresso na UCCN aprimorou o setor de turismo gastronômico contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e cultural da região. A cidade participou de todos os encontros anuais promovidos pela Unesco no período. Sua candidatura à cidade criativa e a sua condição de membro da UCCN foi e é gerida por uma rede colaborativa, criada por iniciativa da sociedade civil, composta por organizações não governamentais, universidades, associações, prefeitura, governo estadual, sistema S e sindicatos, sob a coordenação da Associação FloripAmanhã, no Grupo do Programa Florianópolis Cidade Criativa da Gastronomia (AFA, 2018, p. 2-4).

No espectro da articulação colaborativa, referido grupo promoveu ações integrando governo municipal, estadual e nacional visando ao fortalecimento de políticas para as cidades criativas. Florianópolis revela-se um bem-sucedido exemplo do *collaborative power*. A cidade também adota diversas estratégias de *soft power*, tais como intercâmbios acadêmicos, competições e festivais gastronômicos, workshop de segurança alimentar, participação em eventos e conferências de cidades criativas pelo mundo e ações voltadas ao turismo, como o diretório de serviços e o turismo comunitário (AFA, 2018, pp. 4-7).

Entre os objetivos de Curitiba como membro da UCCN, está o posicionamento no mapa global do design inovador. Até 2018 a cidade não havia participado de nenhum dos encontros da Unesco. O Comitê de Gestão foi instituído por iniciativa do governo municipal em 2018, envolvendo universidades, associações e a prefeitura, cabendo a esta a coordenação (CCH, 2018, p. 2). Foram implementadas ações no âmbito do *collaborative power*, envolvendo o setor público, a iniciativa privada e as universidades, como o Vale do Pinhão, o Hub 30 e o Farol do Saber e Inovação (CCH, 2018, pp. 6-10). Além disso, também lançou medidas de *soft power*, como congressos, feiras, desfiles, prêmios, além de parcerias com cidades internacionais. Curitiba

informou a existência de um instrumento legislativo para criação do comitê gestor (CCH, 2018, p. 7), mas assim como Florianópolis, não reporta política pública formalizada relacionada à condição de cidade criativa, nem com foco local e tão pouco com foco externo.

As demais cidades criativas brasileiras apresentarão os relatórios de monitoramento nos próximos anos. Sem o objetivo de promover qualquer generalização, mas sim promover a melhor compreensão do modo de operação das cidades criativas, não é difícil notar que tanto o *collaborative power* quanto o *soft power* orbitam em torno delas.

CONCLUSÃO

A diplomacia das cidades é uma realidade do mundo contemporâneo, com alicerces na diplomacia multicamada, a partir do governo nacional, respeitando a soberania do Estado. Nesta perspectiva, as cidades brasileiras que integram a rede de cidades criativas da Unesco oferecem uma excelente vitrine para a observação do fenômeno, revelando que a atuação internacional é uma medida importante para o fortalecimento dos programas e ações de âmbito local, sobretudo quando desenvolvidas a partir do poder colaborativo. Em outra perspectiva, o trânsito no ambiente internacional também permite a propagação da cultura brasileira no exterior, configurando a ação diplomática baseada no poder suave por excelência.

As ações, programas e atividades desenvolvidas pelas cidades para atingir os objetivos da UCCN constituem um corpo de políticas públicas externas municipais, nada obstante não sejam concretamente formalizadas ou denominadas como tal. Em nossa perspectiva, chegará o momento em que as cidades são chamadas a pensar em uma política pública externa municipal alinhada aos preceitos da diplomacia multicamada, para potencializar estrategicamente, e não apenas intuitivamente, os efeitos e benefícios que tem sido verificados na atuação internacional. Igualmente, chegará o momento em que as cidades não poderão prescindir de um embaixador municipal para planejar, coordenar e assessorar o governo municipal nesse mister.

REFERÊNCIAS

Associação **FloripAmanhã (AFA). Florianópolis Creative City of Gastronomy: Monitoring Report**, 2018. Disponível em: < https://en.unesco.org/creative-cities/sites/creative-cities/files/florianopolis_unesco_relatorio_ingles_1.pdf>.

Curitiba City Hall (CCH). **UCCN Membership Monitoring Report 2018**. Disponível em: < https://en.unesco.org/creative-cities/sites/creative-cities/files/curitiba_report.pdf>.

Curtis, S. & Acuto, M. **The Foreign Policy of Cities**. The RUSI Journal, 2018, 163(6), 8-17. doi:10.1080/03071847.2018.1562014.

Hamilton, K. & Langhorne, R. **The Practice of Diplomacy: its evolution, theory and administration**. 2ª ed. London, New York: Routledge, 2010.

Hocking, B. **Localizing Foreign Policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993.

Hocking, B., Melisen, J., Riordan, S. & Sharp, P. **Futures for Diplomacy: integrative diplomacy in the 21st century.[Clingendael Report n. 1]**. The Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Hague, Netherlands. 2012. Disponível em: < <https://www.clingendael.org/publication/futures-diplomacy-integrative-diplomacy-21st-century>>.

Hooghe, L. & Marks, G. **Multi-Level Governance and European Integration**. In G. Marks, Governance in Europe. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

Lammy, S. T. **Contemporary Mainstream Approaches: neo-realism and neo-liberalism**. In J. Baylis, S. Smith & P. Owens (Eds.), The Globalization of World Politics: an introduction to international relations (6ª ed.). Chapter 8. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Langhorne, R. **The Diplomacy of Non-State Actors**. Diplomacy & Statecraft, 16(2), 331-339, 2006.

Lara, A. de S. **Elementos de Ciência Política**. 4ª ed. Lisboa: PF,1995.

Machado, J. E. M. **Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós11 de setembro**. 5ª ed. Coimbra: Gestlegal, 2019.

Mendes, Nuno Canas. **História e Conjuntura nas Relações Internacionais**. Lisboa: ISCSP, 2017.

Nicolson, H. , **Diplomacy**. London: Oxford University Press,1939.

Nye, J., Jr. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

DOSSIÊ UNESCO FORTALEZA CIDADE CRIATIVA

1 - INTRODUÇÃO

Considerando a Economia Criativa – que busca um novo modelo de desenvolvimento econômico pautado na criatividade – está ligada a elementos locais, a noção de espaço no qual se desenvolvem as suas ações empreendedoras e inovadoras, torna-se componente importante para ser debatido e contextualizado. Os termos cidades criativas, territórios, polos, clusters, ambientes, entre outros, demonstra a pluralidade de atuação dos empreendimentos criativos.

A Economia Criativa brasileira possui como princípios a inovação, a diversidade cultural, a sustentabilidade e a inclusão social (Ministério da Cultura, 2012), estando também associada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015). Em consequente, o Plano Setorial de Economia Criativa, ligado ao Eixo 5 – Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva do Plano Estratégico Fortaleza 2040 tem por objetivo que:

Fortaleza em 2040 será uma cidade inovadora, inteligente e empreendedora, conectada as cidades criativas do mundo, reconhecida pela desconcentração da sua infraestrutura, pela qualidade dos seus bens e serviços criativos, pela competência e competitividade dos seus profissionais (...). (FORTALEZA 2040, 2016, p. 96).

2 - DISTRITO CRIATIVO DE FORTALEZA

Para o alcance desse objetivo, ao final de 2018, o Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplanfor, através da Diretoria do Observatório da Governança Municipal – Diobs, concebe o projeto-piloto do Distrito Criativo de Fortaleza. Nas linhas de ação do Plano de Economia Criativa do Fortaleza 2040 está a criação e/ou adaptação de espaços em Distritos Culturais, Inteligentes e Criativos (CIC), que se situam dentro de um bairro ou integram diversos bairros, sendo caracterizados, ora por um processo indutivo de desenvolvimento, ora pela potencialização de vocações locais oriundas dos setores criativos.

O projeto do Distrito Criativo de Fortaleza, que abrange os bairros do Centro e Praia de Iracema, busca fomentar neste território sinergias entre os empreendedores (por meio de clusters, startups, incubadoras, coworkings, e micro e pequenos negócios), residentes e prestadores de serviços públicos, objetivando produzir soluções inovadoras aos problemas do cotidiano de suas populações. Será um espaço também para “vitrinar” os grandes projetos inovadores das gestões municipais e estaduais, assim como da iniciativa privada.

1- Gerente de Estudos e Pesquisas da Diretoria do Observatório da Governança Municipal – Diobs. Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará – UECE.

Imagem 1: Perímetro do Distrito Criativo de Fortaleza



Fonte: IPLANFOR, 2018.

3 - REDE DE CIDADES CRIATIVAS DA UNESCO

A partir do projeto do Distrito Criativo de Fortaleza, a Prefeitura Municipal de Fortaleza e parceiros da sociedade civil, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Ceará – Fecomércio, a Federação das Indústrias do Estado do Ceará – Fiec, o Instituto Cultural Iracema – ICI, dentre outros, propuseram a candidatura de Fortaleza para a sua inclusão na **Rede Mundial de Cidades Criativas da UNESCO (UCCN)**, no setor criativo do **Design**.

A Rede Mundial das Cidades Criativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura – Unesco foi criada em 2004 tendo como objetivo promover a cooperação entre cidades que identificam a criatividade como fator estratégico para o desenvolvimento urbano sustentável. As 180 cidades que atualmente compõem a Rede buscam conjuntamente colocar a criatividade e as indústrias culturais no centro dos seus planos de desenvolvimento no nível local, além de cooperar ativamente a nível internacional (UNESCO, 2019).

A Rede Mundial de Cidades Criativas da Unesco se subdivide entre os setores: Artesanato e Arte Folclórica; Design; Cinema; Gastronomia; Literatura; Artes Midiáticas; e Música, oportunizando projetos nas seguintes áreas de atuação:

- Compartilhamento de experiências, conhecimentos e melhores práticas desenvolvidas pelas cidades criativas da Rede;
- Pactuação de parcerias e iniciativas entre as cidades membro para implantação de projetos que associam os setores públicos, privados e a sociedade civil relacionados ao setor criativo certificado da cidade;

- Realização de programas de intercâmbio e de redes entre profissionais do segmento criativo;
- Produção de estudos, pesquisas e avaliações sobre as experiências realizadas pelas cidades criativas;
- Promoção de políticas e medidas que visem ao desenvolvimento urbano sustentável;
- Realização de atividades de comunicação e conscientização a respeito do segmento criativo da cidade.

Imagem 2: Rede de Cidades Criativas da Unesco



Fonte: IPLANFOR, 2018.

4 - A CONSTRUÇÃO DA CANDIDATURA: FORTALEZA CIDADE CRIATIVA DO DESIGN

Para a construção do dossiê que foi submetido para análise da Unesco, foi necessária a concepção de projetos ligados direta e indiretamente ao setor do Design, assim como atividades anteriores ao envio do dossiê que proporcionaram atender os requisitos exigidos no processo de certificação, tais como:

1. Reativação da Associação Ceará Design;
2. Realização do Workshop “Fortaleza Cidade Criativa do Design”, em março/2018;
3. Realização do Seminário Distritos e Cidades Criativas, em junho/2018;
4. Realização da 2ª Jornada Ibero-americana de Artesanato, Design e Moda, que ocorreu em novembro/2018;
5. Realização de pesquisa, compilando dados e informações acerca do Design em Fortaleza para compor o dossiê da candidatura;
6. Pactuação entre as entidades públicas e privadas para a implantação dos projetos propostos no dossiê;
7. Estabelecimento de parceiras (nacionais e internacionais) com cidades criativas (em especial aquelas que a certificação no setor de Design) da Rede UCCN para empreender projetos em cooperação. Cada um desses projetos e atividades correspondem a itens do questionário produzido pela Unesco sobre as ações realizadas ou em realização que demonstram o envolvimento e comprometimento da cidade com uma política de apoio e estímulo ao design, em todas as especificidades.

Em março/2018 ocorreu o workshop **Fortaleza Cidade Criativa do Design**, dando lançamento a candidatura para a chancela Unesco Rede de Cidades Criativas. Nos dias 07 e 08 de junho/2018 foi realizado o **1º Seminário Distritos e Cidades Criativas**, em parceria com o Sebrae/CE, Fiec, Secretaria da Cultura do Governo do Estado Ceará – Secult, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SDE e Secretaria do Turismo de Fortaleza – Setfor. Ao final do

Seminário, foi entregue o **Plano de Ação Territorial do Distrito Criativo de Fortaleza**, composto por 32 ações nas áreas de:

- a) articulação, institucionalização e governança;
- b) produção de conhecimento sobre economia criativa;
- c) fomento à economia criativa;
- d) infraestrutura e desenvolvimento territorial;
- e) formação para as competências criativas; e
- f) pesquisa, desenvolvimento e inovação de equipamentos criativos.

Atualmente este Plano está se readequando, de acordo com os Planos Novo Centro e Praia de Iracema, além da constituição na Adece da **Câmara Setorial da Economia Criativa**.

Em paralelo, foi formado através de portaria municipal, o **Grupo de Trabalho** composto pelos órgãos Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor, Coordenadoria Especial das Relações Internacionais e Federativas – Cerif, Secretaria da Cultura de Fortaleza – Secultfor, Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE e Fundação da Ciência, Tecnologia e Inovação – Citinova, além das parcerias com as entidades da sociedade civil como o Sebrae/CE, Fecomércio, Fiec, Associação Ceará Design e Instituto Cultural Iracema- ICI, para a execução das ações relacionadas a candidatura Unesco Fortaleza Cidade Criativa do Design.

Em novembro/2018 ocorreu a 2ª Jornada Ibero-americana de Design e do Artesanato, onde foram confeccionados dois documentos: a) Carta de Fortaleza do Design e do Artesanato; b) Referendum à Candidatura Fortaleza Cidade Criativa do Design.

Imagem 3: Workshop - Fortaleza Cidade Criativa do Design e da Moda



Fonte: IPLANFOR, 2018.

Imagem 4: Seminário - Distritos e Cidades Criativas



Fonte: IPLANFOR, 2018.

Imagem 5: Jornada Ibero-americana de Design e Artesanato



Fonte: IPLANFOR, 2018.

Imagem 6: Grupo de Trabalho da Candidatura Unesco Fortaleza Cidade Criativa do Design



Fonte: IPLANFOR, 2018.

5 - FORMULAÇÃO DO DOSSIÊ DA CANDIDATURA FORTALEZA CIDADE CRIATIVA DO DESIGN

O processo de pesquisa e coleta de dados e informações a respeito do segmento Design e seu impacto em Fortaleza iniciou-se no 2º semestre de 2018, com a formação do Grupo de Trabalho anteriormente citado, assim como a contratação de dois consultores da área do Design, com expertise na formulação de dossiês da Rede UCCN.

O dossiê encaminhado para análise de avaliadores da Unesco ligado ao setor design se subdivide em duas áreas gerais: a) programas, projetos e ações na área do design (e em sua transversalidade com outros segmentos da Economia Criativa) que ocorreram na Cidade durante os cinco anos anteriores à proposição da candidatura; b) projetos e ações que impulsionem o Design em Fortaleza das iniciativas pública, privada e sociedade civil a serem realizados nos cinco anos subsequentes à certificação na Rede de Cidades Criativas.

5.1 A IMPORTÂNCIA DO DESIGN NA HISTÓRIA DE FORTALEZA

Na primeira parte do dossiê da candidatura Unesco para a Rede das Cidades Criativas, as cidades que estão concorrendo a chancela devem apresentar os ativos culturais e os projetos e ações que envolvem o setor criativo apontado pelo dossiê. Nesse sentido, em Fortaleza a criatividade é, sobretudo, fruto da necessidade, simbolizando a capacidade da população em buscar alternativas para superar a pobreza e a exclusão. O talento para o comércio e serviços demonstra-se, entre outros aspectos, com a criação do parque industrial têxtil e do polo de moda. Consequentemente, surge em 1994 o primeiro curso de moda em 1994 e em 1998 o primeiro curso de design em Fortaleza.

Somam-se também outras iniciativas, como o Programa Ceará Design, apoiado pelo Sebrae, que implantou entre os anos de 2004 a 2007 os Centros de Design de moda, artesanato, embalagem, gráfico e joias, além do Curso de Formação Avançada em Design Estratégico, em parceria com o Instituto Europeo di Design e o Instituto Dragão do Mar. Hoje a cidade conta com 12 cursos de graduação em diversas áreas do design, que disponibilizam no mercado de trabalho cerca de 500 profissionais por ano.

Atualmente Fortaleza promove diversos eventos de design, como o Dragão Fashion Brasil, que é o maior evento de moda autoral da América Latina, que serve como plataforma de lançamento para estilistas, marcas e novos talentos da área; o Ceará Design Week, que realiza seminários, oficinas, lançamento de produtos e livros para o segmento do design; o Festival Off Fortaleza, que fomenta o mercado de produção artística, assim como estimula a geração de novos profissionais e empreendedores ligados aos setores do design, audiovisual, artes gráficas, programadores e ilustradores.

Quando observado o aspecto do Design Estratégico, o Plano Fortaleza 2040, que contou com a mobilização de aproximadamente 10 mil pessoas, contempla 33 planos setoriais (estes com o total de 1.378 ações), que tem como objetivo central a redução das desigualdades na Cidade, estando intimamente ligados os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

O Plano de Economia Criativa do Fortaleza 2040 busca, através do fomento aos setores criativos, a inclusão produtiva nas áreas de maior vulnerabilidade social, tendo como meta o desenvolvimento local sustentável. O design também aparece na Cidade nas melhorias de mobilidade urbana, com o redesenho de vias de maior circulação, implantação de ciclovias e ciclofaixas, calçadas acessíveis, além do pioneirismo na introdução de automóveis elétricos de uso público.

5.2 PLANO DE AÇÃO PARA O DESIGN EM FORTALEZA NOS PRÓXIMOS ANOS

Em apoio à candidatura de Fortaleza para Cidade Criativa do Design, programas e ações foram desenhadas no intuito tanto de fomentar o setor de design, quanto para o desenvolvimento econômico sustentável que a Economia Criativa pode proporcionar. A primeira dessas ações é o Centro de Design do Ceará que será um espaço de valorização, reflexão, promoção e difusão da cultura do design e de suas interfaces com as demais linguagens da Economia Criativa, tendo como objetivo central conectar a oferta e a demanda em design, estimular a diversificação dos bens simbólicos de alto valor agregado, gerar negócios de alto impacto nas vidas das pessoas e na economia da cidade. A meta do Centro de Design será o aumento da participação dos setores da economia criativa no mercado de trabalho em 50%, assim como a inserção dos designers nos processos de inovação nas empresas, a dinamização da oferta qualitativa de produtos com identidade local e a conscientização da sociedade para a importância do design.

Já os Laboratórios de Inovação Cultural tratam-se de espaços de cocriação e experimentações em arte, design, cultura e tecnologia, tem por finalidade incentivar o aumento da identificação e apropriação da cidade pelos cidadãos, através da promoção de oficinas e workshops, reconhecendo os pontos críticos da cidade e propondo intervenções e instalações urbanas

nas mais variadas linguagens, buscando a solução de problemas urbanos com a inclusão produtiva de jovens em situação de vulnerabilidade.

As Jornadas Ibero-Americanas Transversais de Design é uma ação que tem como propósito apresentar e discutir oportunidades de cooperação entre cidades criativas em ações e projetos que relacionem o design com demais áreas da Economia Criativa, proporcionando o incremento das relações de troca entre as cidades da UCCN e compartilhamento das melhores práticas e desenvolvimento de projetos bilaterais ou multilaterais.

O programa de Cooperação e Intercâmbio tem como escopo efetivar a cooperação entre as cidades da UCCN em projetos de interesse mútuo através da realização de residências técnicas de consultores e especialistas convidados, além de capacitação técnica e acadêmica para estudantes e profissionais do setor, tendo como resultados a realização de projetos e eventos bilaterais e multilaterais, desenvolvimento de pesquisas em design e troca de boas práticas.

Por último, a criação do Observatório do Design buscará oferecer uma plataforma digital destinada a fornecer os elementos essenciais para os processos de tomada de decisões relacionadas com as políticas de inovação e design, além da coleta, produção e qualificação dos dados e informações atuais e confiáveis e comparáveis do design, objetivando o compartilhamento de metodologias, dados e informações com outras cidades do design.

CONCLUSÕES

A Economia Criativa e seus setores podem contribuir de forma sustentável e inclusiva na inserção produtiva da população, através de projetos estruturantes como o Distrito Criativo de Fortaleza, que integra o Plano Estratégico Fortaleza 2040. A candidatura de Fortaleza a ingressar a Rede das Cidades Criativas da Unesco já demonstra frutos anteriores o resultado da seleção, como a reorganização dos designers em sua Associação, assim como os demais projetos que serão implementados independentemente da chancela internacional, dessa forma colaborando para o alcance para metas relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, assim como contribuindo para a redução da desigualdade social em Fortaleza.

REFERÊNCIAS

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**: dinamização econômica e inclusão produtiva. Fortaleza, 2016.

BRASÍLIA, Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**: políticas, diretrizes e ações, 2011 – 2014. Brasília, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 24 de setembro de 2019.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Creative Cities Network UNESCO**. Disponível em: <<https://en.unesco.org/creative-cities/home>>. Acesso em: 25 de setembro de 2019.

NÃO AO NÃO: RASTROS, IMPASSES, DESALINHOS E DESEJOS DA GERAÇÃO N

1 - CENÁRIO E ATORES

Uma pesquisa mais que um retrato de uma realidade, que um modo de compreensão de fenômenos sociais, é uma forma de dar visibilidade a tais fenômenos. Os processos de investigação, frequentemente, instauram maneiras de produzir olhares acerca de situações ou que parecem invisíveis, ou que são abordadas apenas por aspectos mais aparentes, restritas a indicadores que apenas margeiam superfícies. Nem sempre teorizações e processos de pesquisa caminham de mãos dadas à realidade.

Ao longo de nossas experiências de investigação, voltadas principalmente para atores juvenis que se retraem, que se esquivam das instituições, dos lugares normativos de sociabilidade, fomos percebendo que conceitos, categorias teóricas, por vezes, mais sombreiam, silenciam que deixam ver processos, trajetórias e escolhas de vida.

Vale ressaltar que, como indica Lenoir (1996), ao se referir à constituição da velhice como problema social, que os aludidos problemas surgem em determinadas conjunturas históricas e são decorrências, também, de construções sociais.

É quase uma redundância, o problema se torna problema na medida em que é assim nomeado, pactuado socialmente e instituído nos vários segmentos de ação, de produção de saber e na esfera de políticas sociais.

Assim, de forma mais marcante, nos últimos cinco anos, o Brasil foi assaltado pela produção de um “novo” problema social, a manifestação de um segmento de juventude que passou amplamente a ser denominado de Nem, Nem, Nem. Trata-se de jovens que nasceram entre 1990 e início dos anos 2000, moradores de periferia, residentes nas médias e grandes metrópoles brasileiras, que estão sem trabalhar, sem estudar e, aparentemente, desistiram de procurar alguma ocupação.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do IBGE, relativa a dados de 2018, revelou instigantes indicadores sobre a juventude do país. Entre os 47,3 milhões de pessoas de 15 a 29 anos, 23% não estudam e nem trabalham.⁴ O número representa 32,4% de cerca de 2 milhões de pessoas entre 16 e 29 anos no Estado do Ceará. Observa-se que a juventude é, quase sempre, referida nos relatórios institucionais como sendo uma categoria homogênea, “a juventude do país”, sem que se possa daí prefigurar recortes, singularidades e situações específicas que tanto produzem como permeiam suas múltiplas condições.

Há um conjunto diferenciado de conformações, experimentações e vivências que marcam as experiências juvenis, mesmo aquelas que se situam dentro da denominada categoria Nem, Nem, Nem. De modo significativo, alguns recortes de classe (14%, mais precarizados, recebem até ½ salário), gênero (66.6% são mulheres) e raça (80% se identificam como negros ou pardos) já destacam, estatisticamente, diferenciações expressivas dentro desse segmento.

1- Profa. Titular do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará-UFC. Pesquisadora do CNPQ. Membro-fundadora da Rede Luso-Brasileira de Pesquisadores em Artes e Intervenções Urbanas-R.A.I.U. Coordenadora do Laboratório das Juventudes-LAJUS da UFC e membro fundadora da Rede Todas as Artes, Todos os Nomes. Membro da REAJ - Rede de Estudos sobre Experiências e Ações Juvenis.

2- Professora Doutora da Universidade Estadual do Ceará, integrante do Laboratório das Juventudes-LAJUS.

3- Socióloga, Pesquisadora, doutoranda no Programa de Pós-graduação em Sociologia na Universidade Federal do Ceará (UFC), coordenadora discente do Laboratório das Artes e das Juventudes (LAJUS)

Como aponta a Pesquisa do Pnad, no cenário brasileiro, são as mulheres que mais se sobressaem nesse campo NNN, com 28.4% de incidência, ficando os homens com apenas 17.6%. Supõe-se, no esteio da própria pesquisa realizada pelo IBGE, que as mulheres são mais destacadas na situação NNN, por estarem “ocupadas com afazeres da casa ou cuidando de familiares” (24.2%), sendo que esse indicador atinge apenas 0.7% o universo masculino.

Durante, aproximadamente sete meses do ano (maio a dezembro) de 2018, realizamos no Grande Bom Jardim, uma pesquisa⁵ junto ao segmento etário situado entre 15 e 29 anos, identificado dentro dos indicadores Nem, Nem, Nem e Nem Nem (encontra-se fora da escola e indica não estar trabalhando), incluindo a aplicação de 150 questionários, antecedida de estudos exploratórios,⁶ acompanhada de um estudo etnográfico, produção de histórias de vida e Grupos Focais. Um dos objetivos da referida pesquisa foi o de identificar que juventude é essa, quais suas dinâmicas de vida, quais suas condições em relação à família, à escola e ao trabalho e quais seus sonhos de futuro.

Tentamos ultrapassar a aspereza de categorizações prévias e de distinções da situação da juventude atribuídas por dados quantitativos generalizantes, sem a conexão com as singularidades desses sujeitos, ou o uso de referenciais teóricos relativos a outras práticas culturais e outros contextos socio-históricos. Interessou-nos identificar, dentro do que consideramos metodologicamente como caso exemplar (um locus da observação que condensa a maior parte das variáveis verificadas no problema relativo à pesquisa, no caso o Grande Bom Jardim), o que acontece⁷ com esses atores NNN e aquilo que parece expressar uma recusa em relação à escola, ao trabalho e a outras vias da institucionalidade.

4- <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/ibge-23-dos-jovens-de-15-29-anos-nao-estudam-nem-trabalham-23748808>

5- Essa pesquisa é de iniciativa do Instituto Dragão do Mar, Governo do Estado do Ceará, Laboratório das Artes e das Juventudes-Lajus e Instituto OCA.

2 - ACHADOS DA PESQUISA: O TRAMPO, OS PROJETOS E A CRIATIVIDADE

Costa e Ulyseia (2014, p. 115), em uma publicação do Ipea acerca dos “desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros”, destacam a crescente preocupação, tanto entre pesquisadores quanto entre formuladores de políticas públicas, “com os jovens que não estão investindo em sua capacidade produtiva por meio do sistema formal de ensino ou diretamente no mercado de trabalho”. Observa-se que a afirmação dos referidos autores parece aludir aos próprios jovens como sendo eles os sujeitos responsáveis por essa “falta de investimento” no sistema formal de ensino ou no mercado de trabalho.

Em adverso, observa-se que “os jovens se retraem, se enclausuram em redes sociais que muitas vezes se aproveitam de suas fragilidades e de sua falta de crença no futuro e, nesse universo paralelo, experimentam o ilícito e perdem ou se distanciam dos liames com o plano das instituições” (DIÓGENES; SÁ, 2011, p. 152). Essa distância acaba provocando abismos de comunicação, truncando entendimentos e fragilizando possíveis conexões entre planos de linguagem e signos que povoam práticas culturais.

Observou-se, nos marcos dessa pesquisa, que muitas vezes os jovens afirmam, de forma categórica, não estarem trabalhando. De outro modo, devido à percepção que emergiu dos estudos exploratórios acerca de suas dinâmicas de vida, ao perguntamos se elas/eles têm um “trampo”, fazem “um corre”, quais seus “desdobros” para obter uma grana elas/eles expressam uma lista de fazeres, habilidades e saberes que evidenciam que mais que desocupados,

6- Apenas conseguimos efetuar essa pesquisa pela intensa e eficaz mediação lideranças locais e atores sociais que atuam próximos a esses segmentos.

7- Reportamo-nos à percepção de acontecimento evocada por Foucault (1987, p. 54): “o acontecimento precisa de uma lógica mais complexa. O acontecimento não é um estado de coisas que possa servir de referente a uma proposição [...] Agindo no acontecimento um ‘diagrama de forças’, algo, também, virtual, que ainda não aconteceu, dimensões do por vir.”

ou desinteressados em investir em sua capacidade produtiva, essa juventude rala muito, promove ações permeadas pelos móveis da resistência e da criatividade.

Notou-se, assim, entre os analisados, que não são identificadas dentro da categoria trabalho formas de ocupação denominadas e vivenciadas pelas juventudes a partir de outros referentes. 54.4% dos entrevistados indicam que “faz algum trampo”, 53.5% afirmam ter parado de estudar para trabalhar, sendo que esse índice atinge 83.6% nos NNN, sendo, em sua grande maioria, meninas. Muitas delas diversificam atividades e assumem múltiplos fazeres, sendo a gravidez precoce (32.4%) apontada como o indicador que mais limita o retraimento da escola e do trabalho, destacando-se outro dado significativo: 4.4% “para cuidar de parentes”.

São várias as atividades, nesta pesquisa, que despontaram nas experiências juvenis demonstrando estratégias diárias “do se virar”, táticas e dribles que ao contrário de um “Nem aí”, expressam mutabilidade e a capacidade de obstinação, de resistência desses atores das periferias. Elas/Eles dizem que trabalham na feira da Parangaba, aqui e acolá lavam roupas, carros, vendem Totolec, cosméticos, cuidam de idosos, “desenrolam” como serventes, serviços gerais, costuram, fazem serviços de informática, são designs de sobancelhas, vendem marmitas e tantas outras atividades.

A história de X é bastante emblemática no que tange a situar uma vida “de menina” diante da falta de um lugar que a acolha, que promova seus potenciais e que leve em conta suas singularidades:

Residente no Conjunto Palmares, na vila localizada em uma rua de terra, sem saneamento ou pavimentação, cercada de terrenos baldios, X tem um destacado efeito de projeção da versatilidade, das múltiplas possibilidades de ocupação das “meninas, a depender dos “corres” e da necessidade “de dar seus pulos”.

Com quatro filhos, tendo sido abusada pelo pai, “moradora de abrigo”, 25 anos, tendo abandonado a escola na sétima série, indica que já fez de tudo “para se virar”: trabalhou como faxineira num antiquário, teve uma pequena marmitaria numa vila em que morou, fazia sequilhos, foi empregada doméstica, teve

um carrinho de lanches, e agora desenvolve uma nova atividade, como indica a pesquisadora:

Nos momentos em que estivemos na casa de x, foi possível notar que ela “negocia” eletrodomésticos, embora ela tenha omitido esta atividade quando questionada sobre seus “tramos”. Em uma situação, chegou dois homens em uma moto, perguntando o que ela tinha. X respondeu que estava com ventiladores e um micro-ondas semi-novos. DIÓGENES,2019, p.60.

No curso de uma trajetória marcada por interrupções, desvios, precipitações X, em meio a risos, conta que sua vida “daria um livro”. X, sujeito de uma estatística onde figura como representante do sexo feminino de uma juventude nem nem nem, tudo que ela parece fazer é “se virar” de todas as formas que imagina e empreende, sem nenhum subsídio ou orientação das tantas políticas públicas que atuam no campo das juventudes.

Muitas jovens garotas deixam de estudar porque passam a criar os filhos. Onde deixá-los para que possam estudarem ou trabalhar? O salário que recebem, quando conseguem trabalhar, apenas serviria para remunerar a pessoa que teriam que contratar para cuidar de suas crianças, em situações, quase sempre identificadas, como a “paternidade irresponsável”, avultadas pela grande solidão das mulheres na educação de sua prole. Essa é uma das características que as tornam uma jovem identificada como NNN, que nem trabalha nem estuda nem procura; pois as contingências e as exigências da vida se mostram bem mais agressivas com as mulheres.

Outros indicadores entram em cena. Há uma visível colisão entre o que as/os jovens vivem e anseiam e o cardápio limitado de ocupações que emergem no mercado de trabalho. Apontam os dados da pesquisa, os NNN são “pessoas ocupadas” e, fundamentalmente, são pessoas mal classificadas, pois, na verdade, muito participam da força de trabalho. Ao invés de afirmação de um segmento Nem, Nem, Nem, os marcos dessa pesquisa apontam para um juventude

muitas vezes insatisfeita com que lhes é posto, tal qual explicitam. Sentem-se, comumente, desinteressadas pelos conteúdos didáticos apresentados nas escolas, recuadas diante do descaso e do preconceito diante de suas diferenças, da negação dos “adultos diante de seus arroubos de rebeldia e produção de modos de existência diferenciados dos da maioria. São eles acenos de um Não diante dos tantos outros Nãos que experimentam essas juventudes e que burlam suas vidas cotidianas. Daí o título da Pesquisa, Eles dizem Não ao Não, aquilo que denominamos de Geração N.

Observamos, assim, alguns gargalos e desafios que perfazem impasses e lacunas das políticas públicas para os jovens e com os jovens. O primeiro deles produz um tipo de comunicação aut centrada em ambos os polos (juventudes e atores institucionais) da relação, como um certo “diálogo de surdos”. É que a maior parte dessas políticas se pautam numa dimensão normativa, do “dever ser”, deixando de lado o ver/ler/escutar, os códigos e as teias dos significados que agenciam as práticas juvenis contemporâneas. Outro aspecto a ser levado em conta é a dificuldade de se efetuar qualquer tipo de generalização, homogeneização, universalização do que seja juventude e as oportunidades que se descortinam nas políticas públicas a partir de indicadores amplos e abstratos. Ela é sempre plural, “localizada” nos seus mundos de vida, identificada a partir de suas redes de encontros e trocas, de suas conformações de gênero, etnia e, não sendo menos significativo, de suas práticas corporais, culturais, artísticas e estéticas.

Verifica-se, também, que a juventude, cada vez mais, dá sinais do esgarçamento das transformações que se evidenciam no mundo do trabalho e do que poderia vir a ser um tipo de prática educacional que dialogue com seus mundos de vida. Há hiatos de entendimento que parecem ser cada vez mais dissonantes.

O investigador português José Machado Pais (2005, p. 14) no livro “Ganchos, tachas e biscates: jovens, trabalho e Futuro”, também, aponta algumas tensões nesse campo: “como pode a sociologia da juventude dar conta destas novas realidades, senão a partir da crítica do conceito de transição linear, circunscrita a

uma sucessão progressiva de etapas identificáveis e previsíveis em direção à fase adulta?” Segundo o autor, os jovens movem-se no “labirinto da vida”, utilizando-se de táticas e estratégias de acordo com os imprevistos que marcam suas biografias.

Essa vivência não estável, nem direcionada para uma carreira linear, Machado Pais denominará de Trajetórias Ioiô. Qual seja, diante de estruturas sociais cada vez mais fluidas, das múltiplas inseguranças que atravessam, cotidianamente suas dinâmicas de vida, as/os jovens sentem sua vida marcada por crescentes inconstâncias, flutuações, descontinuidades, e scilações em vaivém que acabam ritmando, também, suas próprias trajetórias pessoais.

3 - RECOMENDAÇÕES

A partir desse quadro complexo e desafiador, perfilamos sugestões que foram se desenhando no escopo da pesquisa, para que se possa assim repensar e otimizar o uso de recursos públicos, a inovação e a criatividade nas políticas de juventude:

1- A primeira delas seria transmutar a própria categoria que identifica esse segmento. Poderiam ser assim designados NNN, tendo em vista suas dificuldades de escolher entre trabalhar e estudar e a falta de oportunidades que atravessa vida de juventudes marcadas por percursos singulares, fora das “normas”, fora do rol de “oportunidades;”

2- A segunda recomendação seria perceber que as rotas de violência e insegurança, as drogas, atuam como indica o referido relatório, “como constante ameaça de dinheiro fácil, os afasta de suas aspirações educacionais e profissionais”. Ao invés de tentar negar essa realidade vivida por essas juventudes, uma política pública que se pretenda ser eficaz deve partir desse universo e desses referentes simbólicos: tráfico e violência, medo e drogas.

3- As políticas públicas voltadas para essas juventudes, principalmente no campo das profissionalizações, mesmo tendo como premissa a universalização das ações (dos direitos) tem como tarefa precípua se perguntar: o que os jovens sabem fazer, como sabem e como podem, daí, expandir suas possibilidades.

4- Boa parte dos entrevistados diz não saber como se comportar numa entrevista, não consegue fazer currículos, revela não saber (embora desejem muito) como empreender, não sabe executar simples cálculos matemáticos. Assim sendo, embora se interessem muito por administração, design gráfico, computação, gastronomia, por exemplo, esses jovens teriam que passar por cursos preparatórios de princípios básicos que regem tais ocupações. A indicação é que se realize um mapeamento prévio do que “sabe”, o que anseia para aferir o que “pode” essa juventude realizar no campo da profissionalização.

5- Por fim, tem valia entre esse segmento uma energia que os faz resilientes, com visível capacidade de mutação, de criação, de adaptação, produzindo valorosas habilidades de natureza emocional concernentes ao mercado e ao mundo do trabalho do futuro;

6- Indicamos a necessidade de preparação/capacitação de educadores sociais, gestores, agentes governamentais para que possam atuar e otimizar a ação desses jovens. Caso não ocorra essa sensibilização, o ideário do “dever ser”, as instâncias classificatórias que apenas ampliam abismos entre “inseridos” e “outsiders”, cada vez mais reforçarão as enigmáticas estatísticas.

Que essa pesquisa possa avivar os sonhos dessas juventudes e que esses sonhos sejam traduzidos e ganhem espaço nos seus mundos de vida, na cidade, nas escolas e no âmbito das políticas públicas.

Tal qual versa o poema de Ferreira Gullar: “Traduzir uma parte na outra parte, que é uma questão de vida e morte Será Arte?”

REFERÊNCIAS

DIÓGENES, Glória (org.). **Eles dizem não ao não: um estudo sobre a geração N**. Fortaleza: Instituto Dragão do Mar, 2019.

DIÓGENES, Glória; SÁ, Leonardo. **Juventude e segurança pública: dissonâncias e ressonâncias**. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia. *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo; Petrópolis: Ação Educativa; Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Nietzsche, Freud e Marx: Theatrum Philosophicum**. São Paulo: Princípio, 1987.

IPEA. **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro, 2014.

LENOIR, Remi. **Objeto Sociológico e Problema Social**. In: MERLLIÉ, Dominique. *Iniciação à Prática Sociológica*. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 59 – 106

PAIS, José Machado. **A juventude como fase de vida: dos ritos de passagem aos ritos de impasse**. *Saúde soc.*, v. 18, n. 3, p. 371-381, 2009.

A construção sociológica da juventude: alguns contributos. *Revista análise social*, v. 25, n. 105/016, p. 139-165, 1990. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223033657F3sBS8rp1Yj72MI3.pdf>>.

Ganhos, tachos e biscates: Jovens, trabalho e futuro. 2. ed. Lisboa: AMBAR, 2005.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.732, de 28 de dezembro de 2019.** Estabelece os requisitos para elaboração, as modalidades, o conteúdo mínimo e o prazo de validade do plano de gerenciamento de resíduos sólidos no Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE, Disponível em: < <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/agefis/PDFs/RSOLIDOS/Decreto-Municipal-n-13.7322015.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

MAIA, Hérica Juliana Linhares et al. **A aplicação da lei 12.305/2010 como instrumento de inclusão social e reconhecimento profissional de catadores de materiais recicláveis.** In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 4., 2013, Salvador. Artigo. Salvador: Ibeas, 2013. v. 1, p. 1 - 5. Disponível em: <<http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2013/V-017.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MAIA, Magda Helena de Araújo. **PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - FORTALEZA 2040: ANEXO III - RESÍDUOS SÓLIDOS.** Fortaleza: Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura - Fcpc, 2015. 34 p.

OLIVEIRA, Wendel Cardoso. **Uma análise sobre a aplicação da legislação de resíduos sólidos de Fortaleza.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5587, 18 out. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/66637>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

RAUBER, M. E. **Apontamentos sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal 12.305, de 02/08/2010.** Revista Eletrônica Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental. v.4. n. 4, 2011. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/reget/article/view/3893/2266>> Acesso em: 24 nov. 2012.

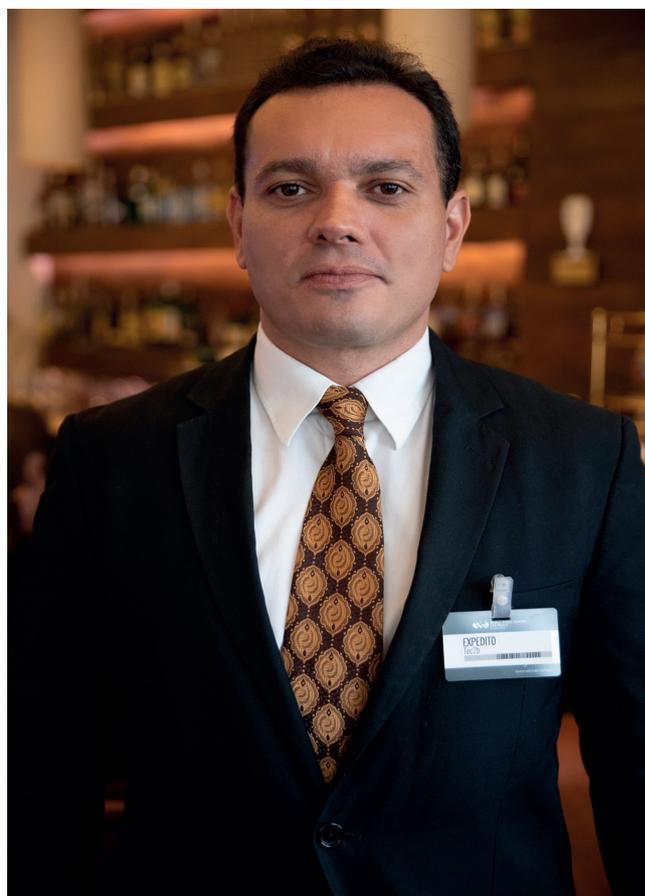
SEBRAE. **Entenda as diferenças entre associação e cooperativa.** 2017. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-as-diferencas-entre-associacao-e-cooperativa,5973438af1c-92410VgnVCM100000b272010aRCRD>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ENTREVISTA

Nesta seção, entrevistamos três personalidades que discutem e divulgam assuntos relevantes acerca da temática de Políticas Públicas para Cidades. Perguntamos ao engenheiro químico Expedito Parente Jr., à arquiteta e urbanista Lia Parente e ao arquiteto e urbanista Joaquim Cartaxo Filho sobre os desafios, os conflitos e as potencialidades da implementação de políticas públicas de longo prazo nas cidades, especialmente dos Planos Fortaleza 2040 e Ceará 2050. Confira a seguir.

EXPEDITO PARENTE JR.

Engenheiro químico, Mestre em Engenharia Química pela Universidade Federal do Ceará – UFC e pela École Nationale Supérieure des Industries Chimiques (ENSIC/França), MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Expedito Parente Jr. tem experiência em desenvolvimento tecnológico, engenharia, implantação e gestão da operação industrial de unidades de processamento químico, com ênfase em energia e biocombustíveis. Ocupou cargos de diretoria em indústrias nos setores de biocombustíveis, bioprodutos, energias renováveis e agronegócios, no Brasil e no exterior. Seus conhecimentos e habilidades transversais em gestão empresarial, visão de negócios e planejamento estratégico nos setores público e privado foram fundamentais na sua atuação como coordenador técnico do Plano de Energia do Fortaleza 2040.



Entrevista concedida ao Observatório de Fortaleza por e-mail

CADERNOS DO OBSERVATÓRIO: Tanto o Plano Fortaleza 2040 quanto o Ceará 2050 apostam no planejamento colaborativo e engajado com a sociedade civil para qualificar a elaboração e execução de seus projetos para as cidades. Qual é a importância desse diálogo na promoção de políticas públicas de longo prazo?

EXPEDITO JR.: Em dez entre dez reuniões, oficinas ou encontros para a construção coletiva do Fortaleza 2040 ou do Ceará 2050, a primeira pergunta sempre foi: como garantir continuidade em um plano de tão longo prazo? Como evitar que esses planos não vão “para a gaveta”? Temos alguns exemplos no Ceará e no Brasil de políticas públicas exitosas que sobrevivem e se fortalecem no horizonte de longo prazo. Estudando esses exemplos, a gente percebe claramente dois ingredientes importantes: impactos positivos claros às demandas socioeconômicas e o engajamento da sociedade. E esses dois ingredientes se retroalimentam. Uma política pública elaborada com a participação dos diversos elementos da sociedade tende a produzir soluções mais efetivas. A sociedade, ao se enxergar na política pública, adquire seu sentimento de pertencimento e passa a defendê-la. O engajamento de todos acelera e amplia a implementação de tal política, gerando resultados mais rápidos e claramente percebidos. A credibilidade trazida pelo êxito de uma política irradia em políticas correlatas, permitindo políticas cada vez mais intersetoriais e transversais. E assim se desenvolvem grandes transformações.

C.O: E quais são as principais diferenças estratégicas entre eles (Fortaleza 2040 e Ceará 2050)?

EXPEDITO JR.: “Diferenças estratégicas”, nenhuma. Ambos são planos com a pretensão de dar saltos no modelo de desenvolvimento de seu território (Fortaleza e Ceará), cujo sucesso só será alcançado com o alinhamento integral entre eles. Por isso, estes planos possuem mais semelhanças que diferenças. Ambos têm como valores a aceleração econômica, a equidade social, a distribuição regional, a preservação ambiental. Para isso, ambos apostam no estímulo ao desenvolvimento de setores econômicos inovadores e pujantes, à valorização do capital humano, ao fortalecimento de serviços aos cidadãos de qualidade. As principais diferenças residem na complementaridade de alçada de atuação, que se materializa nas ações e nos projetos concebidos. As ações e projetos concebidos no Fortaleza 2040 ocorrem numa perspectiva do município, que se complementa com as ações e projetos concebidos no Ceará 2050, numa perspectiva do Estado. Por exemplo, um grande programa de educação que verse sobre toda a cadeia do conhecimento (aluno, professor, escola, pedagogia, conteúdo, tecnologias, gestão escolar, família, comunidade, em todo o ciclo de aprendizagem, desde a primeira infância até ensino superior) contém ações claramente da alçada dos municípios, do estado, da federação, da Academia, da iniciativa privada e da sociedade civil. Essas ações têm que estar alinhadas por um referencial estratégico comum.

C.O: Ao longo do tempo, a forma como os cidadãos constroem suas experiências nas cidades e nos seus equipamentos públicos vai mudando e adquirindo novos significados, como, por exemplo, a valorização das ciclovias e da arborização das vias, questões atualmente de muita relevância para os fortalezenses. Como garantir que o planejamento da cidade se mantenha alinhado com os interesses da população?

EXPEDITO JR.: Ainda na década de 1980, alguns economistas criaram um jargão de que o mundo sempre foi volátil, incerto, complexo e ambíguo (VICA). O que se percebe é que estas características se acentuam exponencialmente com o tempo. Os ciclos são cada vez mais curtos. Um olhar atento às megatendências, ou seja, movimentos amplos com alta probabilidade de ocorrência e com grande perspectiva de transformação, é fundamental para antever oportunidades e ameaças que podem impactar o desenvolvimento de um território. Por exemplo, é consenso que hoje estão no meio de alguns grandes movimentos com grande potencial de impacto: mundo cada vez mais urbano, com cidades intra e interconectadas, população cada vez mais envelhecida, sociedade cada vez mais empoderada pelos novos canais de comunicação e de controle social, mudanças climáticas cada vez mais incertas, tecnologias disruptivas brotam a todo momento, dentre outros. Um Plano como Fortaleza 2040 evidentemente não pretende adivinhar o futuro e traçar receitas para os próximos 20 anos. Tão importante quando a perpetuidade deste plano é a perpetuidade de seu processo de planejamento, execução, avaliação coletivos. Uma estrutura de governança ativa tem essa atribuição. E nesse âmbito o Observatório da Cidade de Fortaleza deverá ter um papel fundamental.

C.O: Por fim, quais estratégias são mais promissoras tendo em conta as potencialidades de Fortaleza hoje?

EXPEDITO JR.: Temos que pensar em “baixar o freio de mão” e “pisar no acelerador”. Quase metade de nossa população vive em habitações precárias, por exemplo. A violência, apesar de decrescente, assola muitos pontos da cidade, cria uma enorme sensação de insegurança, assusta visitantes e afasta turistas. Apenas como ilustração, esse rápido diagnóstico já sugere ações prioritárias para a cidade com o intuito de desligar nossos freios para o desenvolvimento. Junto a isso, temos que maximizar o aproveitamento de nossas vocações, pisar no acelerador. A sinergia entre cultura, gastronomia, atrativos turísticos e a economia criativa é um exemplo de enorme potencialidade para ser uma grande plataforma de desenvolvimento de negócios e geração de renda. Nossos estudantes de ensino médio de destaque internacional em olimpíadas e vestibulares, nossas universidades galgando posições nos rankings mundiais cada vez mais altas, grupos de pesquisas com liderança global cada vez mais ampla, nossa posição geográfica privilegiada para sermos um hub de hubs, nosso mar como palco de prática esportiva, atividades econômicas, pesquisa e desenvolvimento, nosso sol e vento como fontes de energia, e nossas belezas naturais... Enfim, tudo isso nos entusiasma a imaginar com muita ousadia um futuro grande para Fortaleza e o Ceará.

ENTREVISTA 2

JOAQUIM CARTAXO FILHO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo (USP), Joaquim Cartaxo foi presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil no Ceará (IAB/ CE), secretário de Serviços Urbanos de Fortaleza e secretário das Cidades do Governo do Estado do Ceará, participando também da elaboração do dossiê que indicou Fortaleza ao título de Cidade Criativa da Unesco na categoria Design. Em 2015, assumiu a Superintendência do Sebrae, com a missão de contribuir para a geração de conhecimento, desenvolvimento e difusão de metodologias, produtos e serviços que buscam promover inovação, sustentabilidade econômica e social e acesso a mercados na busca da competitividade dos pequenos negócios.



Entrevista concedida ao Observatório de Fortaleza por e-mail

CADERNOS DO OBSERVATÓRIO: Fortaleza tem se destacado no uso do design e de soluções estratégicas inovadoras no planejamento da cidade. Qual tem sido a contribuição do Sebrae na construção da Fortaleza Criativa?

JOAQUIM CARTAXO: Logo na primeira hora, o Sebrae abraçou a ideia de inscrever Fortaleza para concorrer à vaga na Rede Mundial de Cidades Criativas da Unesco. De modo efetivo, contribuimos com a contratação do designer Eduardo Barroso como coordenador da elaboração do dossiê necessário à inscrição da candidatura; com a realização dos eventos Jornada Ibero-americana de Artesanato e Design e a II Conferência Internacional de Economia Criativa; com a Semana do Microempreendedor Individual (MEI), destacando os empreendedores criativos. Além disso, acentuamos o desenvolvimento atividades de gestão e organização de negócios criativos, tanto de atendimento individual como coletivo, que resultaram, por exemplo, na criação de associações como a Rede Coworking Ceará, Associação dos Chefes de Cozinha, Associação dos Desenvolvedores de Jogos.

C.O: A desigual ocupação urbana, na maioria das vezes, contribui para a exclusão dos segmentos mais vulneráveis ou a formação de áreas deterioradas. Como o empreendedorismo pode conciliar o crescimento econômico da cidade com a inclusão social?

JOAQUIM CARTAXO: No século XX, as empresas surgiram focadas na ampliação dos mercados consumidores, aumentando a produção de resíduos e consumo de matérias-primas desconsiderando que os recursos naturais e a capacidade de absorção da poluição do planeta são finitos. Os impactos desse modelo no meio ambiente e sociedade passaram a ser questionados. Daí surge o empreendedorismo socioambiental, com práticas e conceitos do empreendedorismo empresarial associado com novos processos de gestão no campo social.

mensuram-se os resultados desse empreendedorismo com base em indicadores referentes aos meios de superar questões socioambientais determinadas; bens e serviços que melhoram as condições de vida e trabalho da comunidade. Apostamos nesse caminho para garantir o crescimento econômico da cidade com inclusão socioambiental.

C.O: O Plano Fortaleza 2040 traz um eixo que trata especificamente da qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais. De que forma a aplicação do Plano incentiva as empresas a também investirem em modelos de negócio que tenham menos impacto negativo no meio ambiente?

JOAQUIM CARTAXO: A aplicação de planos depende menos deles e mais da concertação possível entre Sociedade, Mercado e Governo. A Prefeitura, ao chamar os principais sujeitos políticos e sociais para pensar juntos o futuro comum de Fortaleza, amplia as possibilidades de se obter êxito diante do simples estabelecimento de normas a serem cumpridas. Neste tema do meio ambiente e dos recursos naturais não poderia ser diferente. Ao envolver os empreendedores neste debate, cria-se compromissos com a construção da cidade respeitosa mais e mais com o meio ambiente. A consequência disso é o surgimento de negócios mais atentos a esta questão, tanto pelo definido no Plano e pactuado com os atores econômicos como pela própria pressão dos consumidores, que cada vez mais exigem este respeito ao meio ambiente por parte das empresas.



C.O: Quais são os principais desafios da parceria entre a gestão pública, a sociedade civil e a iniciativa privada na busca por consensos sobre o futuro?

JOAQUIM CARTAXO: Considerando a sociedade como sujeito total, cujos interesses e necessidades devem ser supridos pelos setores público e privado, considero como principal desafio contribuirmos para que as pessoas aprofundem suas visões de mundo na perspectiva do diálogo com o futuro e com qual futuro comum. A busca deste futuro comum requer concertações políticas entre a sociedade civil e seus setores meios (Estado e Mercado), cujos arranjos dependem das circunstâncias socioambientais, culturais, econômicas sempre em movimento e mudanças ora consensuais ou, por vezes, no sentido do acirramento de contradições. O grande desafio é saber equilibrar esses interesses difusos, ao mesmo tempo em que pactuamos compromissos em prol da cidade que desejamos para o futuro.

LIA DE SOUZA PARENTE

Arquiteta e Urbanista, com pós-graduação em Administração para Altos Executivos pela Universidade de São Paulo - USP. Atualmente ocupa o cargo de Diretora de Planejamento do Instituto de Planejamento de Fortaleza, tendo sido coordenadora técnica do Plano Fortaleza 2040.

Já atuou como professora universitária na Universidade Federal do Ceará - UFC e pela Universidade de Fortaleza - Unifor, e há mais de duas décadas coordena processos de planejamento estratégico no setor público, privado e terceiro setor. Presta consultoria técnica em reestruturação de organizações públicas e privadas, locais e nacionais.

Foi Diretora Regional do Senac Ceará, arquiteta e assessora especial da presidência da Emlurb, consultora da Unesco a serviço do Ministério da Cultura, em projeto de Economia Criativa, dentre outras atividades.

CADERNOS DO OBSERVATÓRIO: Por que Fortaleza necessitava de um planejamento estratégico de longo prazo?

LIA PARENTE: Há décadas a cidade de Fortaleza vinha crescendo em população, mas também em desigualdade, seja desigualdade social, econômica e territorial. Junto com o crescimento da desigualdade, cresceram também todos os seus males e consequências: (i) o crescimento exorbitante da violência, dos homicídios de jovens e crimes contra o patrimônio, da população carcerária, da população em situação de grande vulnerabilidade; (ii) acelerada deterioração dos recursos naturais; (iii) crescimento de número de mortes por acidentes no trânsito; (iv) desdobramento da cidade em distintas cidades, com contextos e índices de desenvolvimento humano radicalmente diferentes, alguns territórios com os melhores IDHs e indicadores socioeconômicos do mundo, e outros territórios com os piores IDHs e indicadores socioeconômicos do mundo, tudo isso numa mesma cidade; (v) 42% da população da cidade vivendo em péssimas condições, em assentamentos precários, sem moradia digna e salubre, sem acesso

a serviços públicos e infraestrutura urbana; (vi) retração das atividades industriais, PIB per capita e renda média familiar abaixo da média brasileira; (vii) inexistência de plano ou pacto, dotado de estratégias passíveis de modificar este trágico quadro em que a cidade se encontrava; (viii) inexistência de modelo de governança que fortalecesse a integração das políticas, o controle e a participação social, a integração das diversas esferas de governo; (ix) processo decisório descasado de indicadores de contexto socioeconômico e de impacto/efetividade, prevalecendo a cultura de privilégios.

C.O: O Plano propõe um planejamento colaborativo com a participação da sociedade tanto na elaboração quanto no monitoramento das políticas. Qual é a importância desse elemento para o Plano?

LIA PARENTE: Para um plano ser legítimo, ele deve ser elaborado com ampla participação da comunidade, movimentos sociais, instituições da sociedade civil, estudiosos da academia, consultores especializados, além de representantes das diversas esferas de governo. Sendo assim, o grande desafio é dirimir ao longo do processo os diversos conflitos de interesses existentes entre as diferentes classes sociais, grupos, comunidades, distintas culturas e identidades.

Embora possamos considerar utópico, dada a cultura predominantemente individualista de nossa sociedade e a cultura de privilégios tão arraigada no ambiente político e empresarial, o processo democrático de planejamento traz consigo uma importante lição e comprovação: de que não há desenvolvimento sustentável sem a redução da desigualdade e que existem inúmeras soluções aplicáveis à nossa cidade capazes de trazer excelentes resultados para a coletividade em geral, principalmente àquela mais vulnerável, mais penalizada, mais usurpada de seus direitos.

Como Plano de longo prazo, que deverá subsistir às várias gestões, de diferentes ideologias e grupos partidários, sua única chance de ser implementado é se a própria comunidade o perceber como de sua autoria, como seu legado, mesmo passando, ao longo do tempo, por diversos ajustes necessários, a serem também decididos pela comunidade, a partir de seu acompanhamento e monitoramento de resultados.

C.O: Como o Plano vai garantir a participação da sociedade no acompanhamento de suas ações?

LIA PARENTE: Ao longo do processo de elaboração, a grande maioria das pessoas perguntava como as ações e as intervenções previstas poderiam ser acompanhadas ou mesmo analisadas com mais profundidade, antes de serem implementadas. Qual seria o melhor modelo de governança para o plano, no qual houvesse espaço para a sociedade decidir e acompanhar cada passo? Tendo este desafio em mente, foram realizados fóruns para construção coletiva deste modelo, pelo que contamos também com consultores com vivência em participação e controle social, governança institucional, legal, participativa e territorial. A partir dos conceitos apresentados pelas duas consultoras da FCPC, os participantes dos fóruns foram desenvolvendo o modelo de governança.

Três instâncias com objetivos complementares foram considerados essenciais: (i) as Câmaras Setoriais, para a governança institucional; (ii) os Fóruns Territoriais para governança territorial participativa e controle social sobre o plano; (iii) o Observatório da cidade, para geração e difusão de conhecimento sobre e para a cidade, monitoramento e avaliação de indicadores de resultados, dentre outros objetivos.

Após meses de reuniões com as comunidades de todas as regionais de Fortaleza, a cidade foi dividida em 39 territórios. Para cada um destes territórios haverá em Fórum Territorial, tanto para apreciar as ações, programas e projetos previstos para seus territórios, quanto para estimular a busca e o pacto de soluções comunitárias e maior controle social. A ideia é que todas as demais políticas municipais também se utilizem deste mesmo recorte (divisão dos 39 Territórios), que passem a utilizar os Fóruns Territoriais como instância de interlocução. Hoje existem distintas subdivisões territoriais para distintas políticas, dificultando o processo de participação e controle.

C.O: Como foi o seu trabalho no Plano Ceará 2050?

LIA PARENTE: Minha participação no Ceará 2050 foi muito limitada ao pouco tempo que dispunha uma vez que o Ceará 2050 iniciou ao mesmo tempo em que o Fortaleza 2040 estava inaugurando sua fase de implementação, de implantação do modelo de governança e desdobramento de ações previstas no Plano priorizadas pelo governo municipal e estadual. Implementar um plano é sempre um desafio bem maior que coordenar o processo de sua elaboração.

De todo modo, me reuni algumas vezes com a equipe de coordenação, com várias equipes de consultores contratados, para troca de experiência tendo por referência o Fortaleza 2040, sem falar na participação em eventos e seminários, e no núcleo de implementação. Por outro lado, dediquei bastante tempo na estruturação do plano de ação de um projeto comum entre os dois planos, o do Distritos de Inovação em Saúde de Porangabussu, hoje aos cuidados da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e o do Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor.

C.O: Quais as principais diferenças entre o Fortaleza 2040 e o Ceará 2050?

LIA PARENTE: Um plano municipal tem escopo um pouco distinto de um plano estadual principalmente devido às distintas escalas territoriais.

Enquanto, em geral, em um plano estratégico estadual o desenvolvimento territorial é tratado por meio de projetos estruturantes, estratégias e diretrizes, definição de prioridades e oportunidades para as macro e microrregiões, suas conectividades, bacias e identidades, um plano estratégico municipal já aborda o território com maior minúcia, pois a forma urbana é fator determinante para a obtenção de bons resultados, a equidade e conectividade territorial afetam sobremaneira a qualidade de vida das pessoas na cidade, pelo que a escala de planejamento físico territorial trabalhada é totalmente distinta da escala do planejamento físico-territorial do Estado, até mesmo em respeito ao que compete ao Município e ao que compete ao Estado.

No plano estratégico municipal, as demais políticas até poderiam ser trabalhadas por meio de programas e projetos estruturantes, mas considerando que participam do planejamento pessoas da comunidade cujo engajamento ao processo de planejamento requer a percepção e muita clareza do que de fato ocorrerá de diferente em seu dia a dia atual ou futuro a partir de sua implementação, pelo que ações, programas e intervenções mais concretas e detalhadas são demandadas para eliminar o sentimento de se tratar de um plano muito abstrato, inexecutável, “teórico” ou distante de sua realidade.

No entanto, guardadas as devidas diferenças de escala, o Plano Ceará 2050 tem total alinhamento às estratégias propostas no Fortaleza 2040 para nosso município, o que é muito importante, tendo em vista que assim contaremos também com o apoio do Governo do Estado principalmente na implementação das estratégias comuns aos dois planos.

C.O: Como o Observatório pode contribuir para a consolidação do Plano Fortaleza 2040?

LIA PARENTE: O Observatório é um importante pilar do modelo de governança do Plano Fortaleza 2040, pela geração e difusão de conhecimento que realiza, pelos debates que promove, pelo monitoramento e avaliação de resultados das políticas públicas, em que se inclui a avaliação das metas e indicadores de resultados globais do Fortaleza 2040.

Considerando a acelerada dinâmica e complexidade de uma cidade, é fundamental podermos contar com tal instância para embasar conclusões, compressão de fenômenos, antever, prevenir crises e ameaças, orientar revisões e tomada de decisões.

C.O: Como você enxerga a continuidade do Plano numa mudança de gestão que seja com uma orientação política diferente da que o implantou?

LIA PARENTE: Tenho esperança que uma nova gestão, mesmo com orientação política distinta, até em respeito às mais de 8 mil pessoas que participaram da elaboração, dê-se o trabalho de conhecer as estratégias e as ações propostas no Fortaleza 2040 antes de pensar em descartá-lo.

Os Planos do Fortaleza 2040 são muito consistentes, coerentes e, como plano estratégico, carrega em seu bojo um caminho viável a ser trilhado para que a cidade seja menos desigual, mais justa e acolhedora, mais próspera. São caminhos identificados de forma lúcida, democrática, realista. O plano contemplou um estudo de viabilidade financeira, pelo que ficou demonstrado, para futuras gestões, que pode ser plenamente executado.

Mas, se por outro lado, por desventura vier a assumir um governo de extrema direita em nossa cidade, neoliberal, afeito às desigualdades socioeconômicas, que não tolere mesclas sociais, que apoie a segregação social, o que julgo pouco provável de acontecer, caberá à comunidade cobrar à nova gestão mais respeito aos esforços de planejamento por ela empreendidos, uma vez que o Plano Fortaleza 2040 é um plano da sociedade, plano de Estado, mesmo tendo sido patrocinado por esta gestão, a qual cumpriu integralmente a promessa de não realizar qualquer censura às críticas realizadas ou mesmo impor qualquer alteração às propostas elaboradas e aprovadas pela sociedade civil, técnicos e comunidade.

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.305/2010 PELA PREFEITURA DE FORTALEZA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E RECONHECIMENTO PROFISSIONAL DOS CATADORES DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS

1 - AS CONTRIBUIÇÕES ADVINDAS COM A POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

As questões ambientais vêm ocupando cada vez mais espaço nas discussões de âmbito mundial. A crescente degradação ambiental se apresenta como fruto de um modelo social altamente consumista e predatório dos recursos naturais, que tornam as perspectivas futuras desastrosas.

Segundo Oliveira (2018), após um hiato temporal de vinte e um anos de discussões no Congresso Nacional Brasileiro, a aprovação da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, marcou o começo de uma intensa articulação institucional envolvendo os três entes federados – União, Estados e Municípios, o setor empresarial e a sociedade civil no anseio de serem encontradas soluções para os problemas na gestão dos resíduos sólidos brasileiros.

Para Rauber (2011), com a sanção da PNRS, o Brasil passou a ter um marco regulatório na área dos resíduos sólidos que promove alento e respaldo à luta pela sustentabilidade, prevendo mecanismos para um maior equilíbrio entre os desenvolvimentos social, econômico e ambiental.

Os objetivos, da PNRS são pautados de forma a se integrem com as mais variadas premissas legais que protegem o indivíduo e o meio ambiente. Dentre seus principais objetivos estão a proteção da saúde pública, qualidade ambiental e a gestão integrada de resíduos sólidos, as quais inferem responsabilidades mais específicas à esfera municipal, exigindo deste ente a adoção de soluções técnicas mais adequadas para a fiscalização sobre a disposição e tratamento de resíduos, representadas, por exemplo, pelos aterros sanitários.

Segundo Brandão e Silva (2011), com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a respectiva proibição da disposição de resíduos sólidos em vazadouros sem controle (lixões), tornou-se imperativo analisar a viabilidade econômica de outras soluções ambientais para a correta disposição e tratamento de resíduos sólidos das cidades brasileiras.

A magnitude do impacto ambiental negativo causado pelo descarte de resíduos pode ser depreendida a partir da estimativa de sua coleta a nível mundial, estimada entre 2,5 e 4 bilhões de toneladas por ano (ABRELPE, 2015).

1- Historiador pela Universidade Federal do Ceará - UFC; Engenheiro Ambiental e Sanitarista UNIFOR; Especialista em Planejamento e Gestão Ambiental - UECE; Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas – UFC; chugo.eng@gmail.com.

2- Bacharel em Direito pela Unigrande; Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas – UFC; irlandabrandao@gmail.com.

A Lei nº 12.305/2010 traz várias interposições que tratam da inclusão social através da inserção, formalização e organização de catadores de materiais recicláveis nos sistemas municipais de coleta seletiva, bem como seu fortalecimento enquanto organizações profissionais, garantindo, inclusive, financiamento aos municípios que incorporam cooperativas de catadores junto ao serviço de coleta pública.

Para Carvalho (2016), as prefeituras municipais devem dar preferência às parcerias com os catadores de resíduos nos seus sistemas de coleta, principalmente em relação aos resíduos recicláveis, não apenas pela consonância com a legislação vigente, mas especialmente pela viabilidade socioeconômica e ambiental.

O correto tratamento dos resíduos sólidos urbanos e a inserção socioeconômica dos trabalhadores fortalezenses que giram em torno deste processo inferem diretamente sobre os resultados práticos do processo de implementação da PNRS efetuado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) em prol da correta gestão ambiental dos resíduos urbanos e valorização social e profissional dos catadores de materiais recicláveis.

2 - AS TRATATIVAS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM FORTALEZA-CEARÁ

No ano de 2015, a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Fortaleza – ACFOR divulgou um relatório abrangendo vários números que incidiam diretamente sobre a situação dos resíduos sólidos no município. Foi evidenciado no ano de 2014, que na cidade de Fortaleza foi produzido um total de 2.223.036,46 toneladas de RSU, distribuídos entre as 07 unidades regionais que compõem sua divisão político-administrativa (MAIA, 2015). Através de uma análise sobre o relatório mencionado, constatou-se que houve um aumento de aproximadamente 6,4% na quantidade de resíduos sólidos urbanos, entre 2013 e 2014.

Segundo Maia (2015), analisando os dados observa-se que a geração de resíduos provenientes dos

pontos de lixo representa 36,5% de todos os resíduos produzidos no ano em 2014. Em comparação ao ano de 2013, esse tipo de resíduo cresceu 16,2%, denotando fato preocupante, visto que tal disposição é irregular e representa ônus ao poder público, refletindo a ineficácia da ação municipal na minimização dos impactos dos resíduos no meio ambiente urbano. Fato semelhante aconteceu com a geração de entulho, que também se caracteriza por uma disposição irregular, apresentando um aumento de 32,8% no período mencionado.

O aumento significativo dado pela disposição de resíduos em pontos de lixo, pontos estes que se caracterizam por locais de depósito irregular e desordenado de resíduos, acontece mais comumente em Fortaleza em paralelo às ruas e avenidas, terrenos “baldios” e principalmente próximos aos recursos hídricos, o que promove o agravamento da poluição dos solos e aquíferos e seu assoreamento, impactando na mobilidade urbana e se colocando como um potencial vetor de doenças, afetando diretamente a saúde pública.

A legislação ambiental de Fortaleza que trata dos resíduos sólidos traz diretrizes importantes para a população, pautando-se, principalmente no que tange a letra da lei, no viés educacional e participativo.

Para Oliveira (2018), comparada a outras cidades de porte semelhante ou até superiores no que tange a responsabilidade sobre os resíduos sólidos e legislações municipais pertinentes, Fortaleza possui um cunho procedimental mais rigoroso, especialmente no que tange aos estabelecimentos identificados como grandes geradores.

No entanto, a demanda imposta ao município para trabalhar as novas reflexões que a PNRS traz, impõe à sociedade um maior protagonismo. Ante a responsabilidade compartilhada entre todos aqueles que compõem o meio ambiente, o ente público deve fornecer possibilidades para a sociedade adaptar-se, pois a simples indicação de multas ou sanções, transferindo boa parcela dessa responsabilidade para os contribuintes, não deve ser a alternativa que irá lograr êxito, seja qual for a temática envolvida.

A implementação de medidas pautadas em ferramentas ou instrumentos que estimulem ações preventivas de educação, conscientização e co-participação torna-se muito mais eficaz do que as remediações punitivas previstas em lei.

3 - IDENTIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS QUE SÃO UTILIZADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA PARA INCLUSÃO DOS CATADORES

Após o diagnóstico realizado e a verificação de quais são os principais fatores que prejudicam a gestão municipal de resíduos sólidos pela Prefeitura de Fortaleza, foi possível se traçar um escopo que possa identificar que instrumentos dispostos pela PNRS (Art. 8º) estão sendo utilizados pelo município e de que forma estão se refletindo em resultados práticos.

Sobre os planos de resíduos sólidos, inciso I, a prefeitura municipal possui, através da Política Municipal do Meio Ambiente, criada pela Lei nº 10.619/2017, vários dispositivos que tratam sobre a temática dos resíduos sólidos, instituindo, inclusive, a necessidade de implantação do Plano de Gerenciamento Integrado dos Resíduos Sólidos do Município, ponto este que fomenta a premissa sustentável como um todo.

Em relação ao inciso II, que trata dos inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos, a gestão municipal fortalezense cumpre o seu papel anualmente. Segundo o Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos - SINIR, citado também pelo inciso XI, em correlação com os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA e do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento Básico - SINISA, atual SNIS, a elaboração de um panorama com estas informações traz um conjunto de dados relevantes que servem de base para a avaliação e o monitoramento da implementação da PNRS, subsidiando a reformulação

das ações públicas, no sentido de tentar promover uma melhoria contínua na gestão ambiental dos resíduos sólidos no país (BRASIL, 2019).

Para o inciso III, que trata da coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, foram identificadas algumas ações por parte da PMF que dizem respeito ao fomento de um maior protagonismo por parte da população em relação aos resíduos sólidos urbanos.

O equipamento chamado de Ecoponto é caracterizado basicamente como local estruturado adequadamente para o correto descarte de resíduos e, desde sua primeira unidade inaugurada em 2015, o principal intuito do poder público era o de mudar o comportamento da população fortalezense quanto ao descarte de resíduos sólidos, logística reversa, coleta seletiva e reciclagem de materiais.

Até o ano de 2018, a PMF contava com 37 unidades de Ecopontos distribuídas entre suas Secretarias Regionais. Para além do descarte via Ecoponto e direcionamento a Associações ou Cooperativas de Catadores dos resíduos recicláveis, também foi identificado, por parte do poder público municipal, o fomento de parcerias diretas entre pessoas físicas e jurídicas com essas instituições, na tentativa de fortalecer suas atividades.

Nesta perspectiva, a Plataforma Reciclando Atitudes foi criada como um conjunto de medidas que tem por finalidade a mudança de atitudes por parte dos cidadãos de Fortaleza para com a sua cidade. Segundo a PMF, “Propõe-se uma nova maneira de relacionamento do cidadão com Fortaleza, com suas potencialidades e desafios.” (FORTALEZA, 2018).

O incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis de que trata o inciso IV, está inserido na plataforma Reciclando Atitudes, dentre outras atividades, com a implantação dos Coletores PEVs (Ponto de Entrega Voluntária) que também possuem a mesma dinâmica dos Ecopontos, no entanto sem receber alguns outros tipos de resíduos, como poda, restos de construção e eletrônicos, como os Ecopontos, mas com a mesma finalidade de doar os resíduos recicláveis para o setor com o objetivo de estimular sua atividade.

Instalados prioritariamente nas unidades escolares da rede pública municipal, os PEVs multiplicam seus raios de ação, objetivando promover uma conscientização mais abrangente na comunidade. Em 2019, a PMF já alcançou um número total de 21 unidades PEV espalhadas pela cidade, como se evidencia na imagem abaixo.

Imagem 1: Localização dos PEVs em Fortaleza

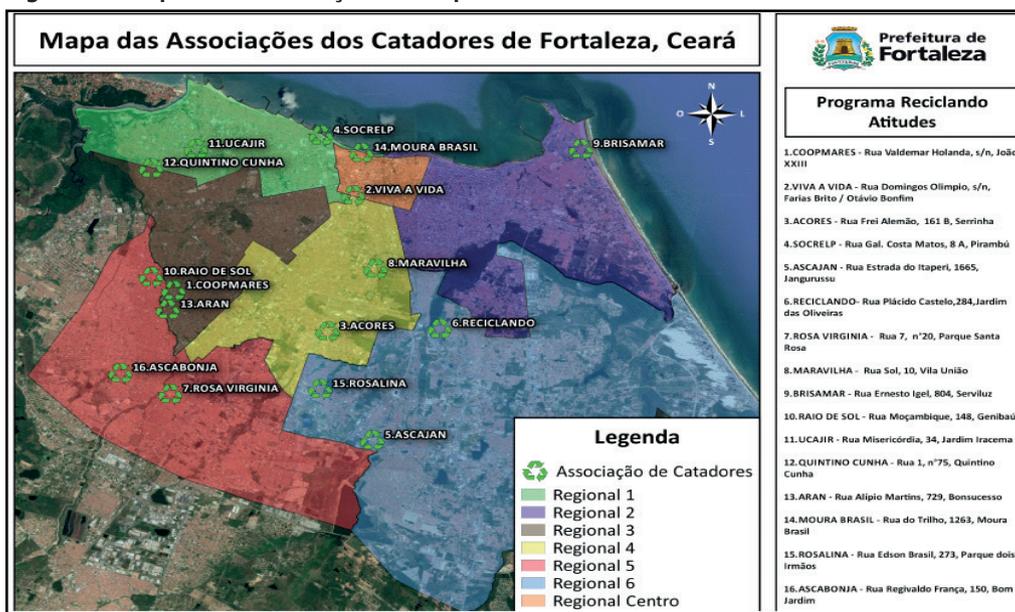


Fonte: Siafor, 2019.

A inclusão de instituições de coleta de resíduos na dinâmica municipal também tem que vislumbrar suas diferenciações tipificadoras, onde as modalidades de Cooperativas ou Associações propostas pela lei possuem especificidades.

As Associações têm como objetivo atrelar atividades comerciais à promoção de questões e iniciativas sociais, enquanto as Cooperativas têm a finalidade principal de viabilizar atividades comerciais que sejam produtivas para seus associados (SEBRAE, 2017).

Figura 2 – Mapa com Associações e Cooperativas em Fortaleza



Fonte: Fortaleza, [2018].

Segundo Maia (2013), a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis na dinâmica municipal de coleta de resíduos se apresenta como um dos pontos mais modernos que foram angariados com a promulgação da PNRS, correspondendo um marco na gestão ambiental brasileira pela inserção do viés social.

Em relação ao inciso VIII, a educação ambiental, o Plano Municipal de Educação Ambiental de Fortaleza - PMEAFOR é um documento em construção desde 2017 e sua conclusão está prevista para 2020, mas que já tem como objetivo compor, juntamente com as Políticas Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 10.619/2017) e de Educação Ambiental (Lei nº 8.693/2002), toda a estruturação de ações para a Educação Ambiental no município.

Sobre os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde, citados pelo inciso XIII, podemos citar o Conselho Municipal de Meio Ambiente – Comam, foi regulamentado pelo Decreto 12.076, de 01 de agosto de 2006, com natureza deliberativa e consultiva em matérias ambientais em Fortaleza. Dentre outras atribuições, o Comam tem o dever de propor normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade ambiental no município de Fortaleza, sendo responsável também pelas políticas pertinentes aos catadores de resíduos em sua inclusão social e valorização profissional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Repensar o gerenciamento dos resíduos tornou-se uma das prioridades socioambientais. A inclusão social e valorização profissional dos catadores de materiais recicláveis se denota como um dos pontos mais modernos que foram angariados com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, correspondendo um marco na gestão ambiental brasileira.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza vem ao longo dos últimos anos, desenvolvendo algumas ações que corroboram com esta mudança de paradigma que afeta diretamente os processos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.

Apesar dos grandes avanços no desenvolvimento de ações mais factíveis e contemporâneas para lidar com a problemática dos resíduos sólidos urbanos, é incipiente o esforço do poder público municipal em buscar um maior e melhor aperfeiçoamento no sentido de conjugar os interesses do município com a participação de Associações ou Cooperativas de catadores. Para além desta problemática, conectar sob os mesmos preceitos todos os órgãos que possuem o meio ambiente como seu trato principal, bem como suas ações desempenhadas, também se mostra como uma barreira a ser transposta em vistas de uma maior eficiência e transparência da administração pública municipal.

REFERÊNCIAS

ABRELPE (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS).

Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil. São Paulo, 2015.

BRANDÃO, A. O.; SILVA, G. N. **Impactos econômicos da implantação de aterros individuais nos municípios brasileiros.** HOLOS, Ano 27, Vol. 3, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.619, de 10 de outubro de 2017.** Dispõe sobre Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE, Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-10619-2017-fortaleza_351732.html>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em 13 nov. 2017.

CARVALHO, Tatiana Vilela. **COLETA SELETIVA E INCLUSÃO SOCIAL: DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO SUL DE MINAS GERAIS.** 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/11119/1/DISSERTAÇÃO_Coleta seletiva e inclusão social desafios da gestão pública municipal no sul de Minas Gerais.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/11119/1/DISSERTAÇÃO_Coleta%20seletiva%20e%20inclus%C3%A3o%20social%20desafios%20da%20gest%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20municipal%20no%20sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2018.

SEM INDICADORES CULTURAIS DAS CIDADES BRASILEIRAS NÃO SE FORMULAM POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal do Brasil de 1988 promoveu o município a ente federado. De fato, a iniciativa legislativa teve como objetivo promover uma maior descentralização administrativa, redefinindo atribuições da União, estados e municípios. A Constituição de 1988 garantiu maior autonomia para os municípios, que passaram a ter um papel fundamental no processo de gestão e de elaboração de políticas públicas.

Focalizando as atribuições dos municípios brasileiros cabe observar que o artigo nº 30 da Constituição Federal define para a área da cultura: IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. E, por meio dos artigos 215, ficava estabelecido que o Estado garantiria a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoio e incentivo a valorização e a difusão das manifestações culturais e, o artigo 216-A estabelecia que o Sistema Nacional de Cultura organizado em regime de colaboração,

de forma descentralizada e participativa, instituía um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (BRASIL, 1988 p. 126).

De fato, a iniciativa legislativa promoveu uma maior descentralização administrativa, redefinindo novos desenhos de políticas para os municípios. Deve ser ressaltado que o Decreto-lei nº 311, de 02 de março de 1938 que dispõe sobre a divisão territorial do país e outras providências reconhecem no Art. 3º que “a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome²”. Portanto, na legislação do país, subentende-se que município e cidade são sinônimos. Sendo assim, o presente estudo passa a tratar as informações municipais como sendo as das 5.570 cidades brasileiras.

Historicamente, a noção de cidade tem sido atribuída à concentração populacional e a existência de um ambiente de trocas, de ligações, de transferências materiais e imateriais; portanto, um ambiente que envolve fluxos, circulação e escalas variadas (ARRANJOS, 2016 p.12).

Nesse contexto, podemos pensar a cidade como um espaço de aglomeração territorial para a existência das práticas culturais, portadoras de sentidos. Assim, o critério de concentração geográfica das cidades permite-nos compartilhar visões e valores econômicos, sociais e culturais.

1- Consultora em Pesquisa e Indicadores Culturais. Economista, Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela ENCE/RJ. Professora do MBA em Gestão Cultural da UCAM/RJ e do MBA do Curso SESC/SP de Gestão Cultural. Trabalhou durante 36 anos no IBGE. Coordenou o estudo Sistema de Informações e Indicadores Culturais do IBGE (2004-2015)

2- Para informações mais detalhadas sobre o Decreto-lei nº 311, de 02 de março de 1938, consultar a website <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 12 ago. 2019.

Importa observar o processo de ocupação e concentração populacional no Brasil, com destaque para a malha dos municípios. O crescimento no número de municípios é resultado do intenso processo de urbanização ocorrido no País. O mais intenso povoamento se deu na extensa faixa litorânea (padrões histórico e internacional de assentamento próximo a mares e rios) seguido de uma mais lenta ocupação do interior. Nessa medida, este processo de crescimento acarretou uma série de demandas sociais e de serviços específicos de infraestrutura para atender às necessidades da população.

No contexto da descentralização administrativa implementada desde a Constituição de 1988, a criação de municípios envolve uma série de questões com implicações na ordem política, econômica, social e cultural. No período que vai de 2005 a 2018, o número de municípios cresceu, passando a divisão territorial do País de 5.564 para 5.570, com a instalação de seis novos municípios.

Vale lembrar que municípios com mais de 20 mil habitantes são obrigados pela Constituição de 1988 a ter um plano-diretor para administrar os recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

A Tabela 1 apresenta uma visão da desigualdade da distribuição da população pelo território brasileiro. Dos 5.570 municípios brasileiros, 68,4% têm até 20 mil habitantes, com um volume populacional representativo de 15,4% da população do país (32,1 milhões de habitantes). Na outra ponta, apenas 46 municípios (0,8% do total), com população superior a 500 mil habitantes, concentram 31,2% da população do país (64,9 milhões de habitantes).³

Tabela 1 - Distribuição dos municípios por classe de tamanho da população

Brasil	2005		2008		2011		2013		2015		2017		2018	
	5 564	100	5 564	100	5 565	100	5 570	100	5 570	100	5 570	100	5 570	100
Até 5 000	1 362	24,5	1 362	22,8	1 303	23,4	1 247	22,4	1 237	22,2	1 235	22,2	1 257	22,6
De 5 001 a 10 000	1 310	23,5	1 310	23,2	1 212	21,8	1 227	22,0	1 214	21,8	1 215	21,8	1 203	21,6
De 10 001 a 20 000	1 298	23,3	1 298	24,9	1 400	25,1	1 378	24,7	1 377	24,7	1 352	24,3	1 348	24,2
De 20 001 a 50 000	1 026	18,4	1 026	18,6	1 043	18,7	1 080	19,4	1 087	19,5	1 103	19,8	1 096	19,7
De 50 001 a 100 000	313	5,6	313	5,7	324	5,8	339	6,1	353	6,3	355	6,4	349	6,3
De 100 001 a 500 000	220	4	220	4,1	245	4,4	260	4,7	261	4,7	268	4,8	271	4,9
Mais de 500 000	35	0,6	35	0,7	38	0,7	39	0,7	41	0,7	42	0,8	46	0,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005-2018.

3- Mais informações no website do IBGE, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>. Acesso em 12 ago. 2019.

Assim, o tamanho populacional dos municípios brasileiros torna-se um dos indicadores importantes para a gestão dos governos municipais, considerando que são mais suscetíveis às demandas e pressões da população, em função da proximidade do viver e fazer dos cidadãos.

Outros fatores que também repercutem sobre a malha municipal, referem-se à distribuição espacial e sua composição, segundo diferentes características, que fornecem informações relevantes para contextualizar o panorama social, econômico, político e cultural das cidades.

A demanda por informações sobre o município e com a base municipal tem sido crescente nessas últimas décadas. Diversos órgãos públicos, federais e regionais vêm disponibilizando dados e registros administrativos para subsidiar o planejamento e a evolução de programas através de indicadores do âmbito municipal.

Já existe uma quantidade significativa de fontes de dados e indicadores disponíveis que podem ser utilizadas para o monitoramento de curto, médio e longo prazo para projetos sociais, econômicos, culturais ou ambientais. As bases estatísticas nacionais, muitas delas convergentes com as estatísticas internacionais, formam um primeiro recurso de informação. Entretanto, muitas informações internas do próprio sistema federal, estadual e municipal não estão sistematizadas, atualizadas e disponíveis para acesso.

Para além da disponibilidade das informações, somam-se três restrições que devem ser mencionadas. A primeira é que a divulgação pública da informação nem sempre é condizente com a necessidade da avaliação do projeto, ou seja, a informação torna-se acessível algum tempo depois; a segunda refere-se à desagregação setorial e territorial das atividades analisadas, que muitas vezes não chega à especificidade espacial ou da categoria que são necessárias para a análise do diagnóstico desejado e a terceira, a quebra de séries históricas interrompendo a percepção dos dinamismos, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

Outro problema, mais especificamente no contexto da área das políticas culturais, qualquer que seja a instância administrativa, refere-se aos recorrentes cortes no orçamento da cultura, de maneira mais ampla, e, especificamente, a falta de recursos para a realização de pesquisas e diagnósticos sobre o setor, consiste em um dos principais obstáculos para desenvolver o aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação do setor cultural.

E, como toda política pública, a política cultural também precisa prever em seu planejamento, suas fontes, mecanismos de investimento, incentivo, financiamento, preservação, promoção e difusão, bem como a identificação das prioridades e metas a serem alcançadas (BOTELHO, 2016, p. 29) que contribuirão de maneira qualificada para a avaliação de políticas públicas para as cidades.

1 - SISTEMATIZAÇÃO DE INDICADORES CULTURAIS PARA AS CIDADES BRASILEIRAS

Para identificar, junto à administração municipal, os indicadores provenientes de suas bases de informações, sugerimos neste artigo um quadro modelo que a sistematiza e atualiza indicadores básicos que ajudam na geração de conhecimento para a definição e avaliação de políticas públicas da cultura nas 5 570 cidades brasileiras.

Para analisarmos a informação disponível no município/cidade, selecionamos a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) Suplemento Cultural¹, para compor um quadro de monitoramento. A Munic é uma pesquisa que sistematiza estatísticas de registros administrativos relativos às prefeituras, representa uma importante fonte de informações para a construção de um amplo perfil dos municípios brasileiros e, de suas administrações públicas, fornece subsídios para o planejamento,

acompanhamento e avaliação de políticas públicas e, propicia a elaboração de um quadro geral dos aspectos da gestão municipal na atualidade brasileira, onde os municípios vêm desempenhando papel cada vez mais importante na implantação de diversas políticas setoriais.

De acordo com o Suplemento de Cultura da Munic 2014:

A formulação e a execução de uma política pública voltada para a cultura e a inter-relação com as demais políticas, é o que define a importância do tema para um determinado governo nacional, estadual ou local. Esta articulação posiciona a cultura dentro do circuito institucional e administrativo, do governo, do legislativo, da herança jurídica, das relações federativas. Define o empreendimento futuro através da estratégia, dos recursos de toda ordem (físicos, financeiros,

humanos, tecnológicos, intangíveis) necessários para que se cumpram objetivos, planos, metas, programas, projetos e ações. Estabelece o tempo para que o que foi planejado aconteça. Monitora sua ação para detectar o imprevisto, corrigir rumos ou estabelecer novos caminhos. Utiliza e prioriza a informação como companheira inseparável no procedimento de pensar, agir, refletir e reagir. Torna o procedimento político uma função coletiva. (PERFIL, 2015 p.39).

O quadro 1 abaixo permite a visualização de informações selecionadas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Suplemento Cultura de 2014 (Munic), levada a campo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que ajudam a identificar, junto às prefeituras, um conjunto de atividades e ações para o desenvolvimento de uma política cultural para as cidades.

Quadro 1 - Modelo para levantamento de indicadores da gestão e política cultural

	Sim	Não
Órgão gestor da cultura		
Órgão gestor da cultura possui computadores em funcionamento		
Órgão gestor da cultura possui computadores com acesso à internet		
Órgão gestor da cultura possui velocidade da conexão		
Órgão gestor da cultura possui e-mail/ endereço eletrônico		
Órgão gestor da cultura possui página na internet		
O município utiliza sistemas informatizados para gerenciar a política de cultura		
cadastro de projetos culturais, pelos agentes, para solicitação de apoio		
acompanhamento da execução dos projetos cadastrados		
realiza a gestão do patrimônio cultural		
Existência de cursos de capacitação ou profissionalizante		
curso de gestão de equipamentos culturais		
curso de elaboração e gestão de projetos		
curso de capacitação tecnológica e administrativa		
curso de gestão cultural		
curso sobre leis de incentivo		
curso sobre editais		
curso sobre capacitação de recursos		
Existência de política municipal de cultura		
Existência de plano municipal de cultura		
O município aderiu ao Sistema Nacional de Cultura		
Existência de programa ou ação para a produção cultural local autossustentável		
Existência de consórcio intermunicipal de cultura		
Existência de parcerias com entes públicos e privados		
Existência de programa ou ação para fomentar iniciativas na área cultural		
Existência de financiamento das atividades culturais		
Existência de leis de incentivo		
Existência de legislação de proteção ao patrimônio cultural		
Existência de Conselho Municipal de Cultura		
Existência de Conferências Municipais de Cultura		
Existência de Fundo Municipal de Cultura		

Fonte: IBGE, Pesquisa de informações Municipais Suplemento de Cultura, 2014.

O quadro Modelo apresenta como dimensões relevantes da gestão municipal de cultura a análise formal da estrutura da administração municipal, dos seus instrumentos de gestão, sua qualificação, seu nível de capacitação, modernização e articulação com outros municípios e com a sociedade civil.

Para o desenho de políticas públicas precisamos de uma base de dados que engloba a existência da informatização de determinados processos e a capacitação de servidores por serem indicadores potenciais da capacidade técnica e administrativa da gestão cultural e que permitem estabelecer o compromisso institucional para a formação de um sistema de monitoramento atualizado e contínuo.

A partir desse quadro, pretende-se disponibilizar informações para monitorar mais detalhadamente, no longo prazo, os impactos das ações e atividades do setor cultural das 5 570 cidades brasileiras e elaborar análises comparáveis de políticas públicas de cultura.

Vale ressaltar que o último levantamento da Munic se deu em 2014 e desde então não dispomos mais de dados atualizados da pesquisa. Diante deste cenário, a intenção desta proposta de quadro se justifica para mantermos constante a série histórica dessas informações municipais e gerar subsídios para reverter o quadro de carência de informações sobre o setor cultural, independentemente dos recursos orçamentários e da vontade política.

Como observa Isaura Botelho (2010) em "Como um olhar sobre a infraestrutura cultural dos municípios brasileiros contribui para o planejamento de políticas culturais," que ainda é preciso evoluir muito na institucionalização do campo de estudos da cultura e que "se levarmos em consideração as mudanças que a Constituição de 1988 promoveu com relação aos municípios, dando-lhes maior autonomia e mais recursos para a elaboração de políticas setoriais, exigindo, porém responsabilidades correspondentes, a MUNIC nos revela que, pelo menos na área cultural isso pode estar apenas começando.

Finalmente, seria importante que se retomasse a cooperação técnica entre o Ministério da Cidadania, Secretaria Especial de Cultura e os órgãos de estatísticas nacionais de forma a tornar permanente o sistema de informações culturais do País. O trabalho conjunto com organismos de gestão cultural, universidades, institutos de pesquisa públicos ou privados podem contribuir de maneira importante para a construção do sistema de informações culturais integrado, para as cidades e para o País. Um esforço que exige um planejamento de curto e longo prazo.

REFERÊNCIAS

ARRANJOS populacionais e concentrações urbanas no Brasil / IBGE, Coordenação de Geografia. - 2.ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016, p.12. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15782-arranjos-populacionais-e-concentracoes-urbanas-do-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 12 ago. 2019.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da Cultura: políticas públicas e seus desafios**. São Paulo: Edições SESC, 2016. 400 p.

BOTELHO, Isaura. **Como um olhar sobre a infraestrutura cultural dos municípios brasileiros contribui para o planejamento de políticas culturais**. In: ENECULT, 6., Salvador. Anais eletrônicos. Salvador: Facom, 2010. p. 1-17. Disponível para acesso em <http://www.cult.ufba.br/wordpress/24457.pdf>: .Acesso em 25 set. 2019.

BRASIL, 1988. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10637721/artigo-30-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em 14 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015 p. 127. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf?sequence=1. Acesso em 16 set. 2019.

PERFIL dos estados e dos municípios brasileiros: cultura: 2014 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 106p. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura_2014/default.shtm. Acesso em 12 ago. 2019.

PERFIL dos municípios brasileiros: Suplemento Cultura 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 268 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/default.shtm>. Acesso em 12 ago. 2019.

Decreto Lei nº 311, de 02 de março de 1938. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 7/3/1938, Página 4249 (Publicação Original). Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 16 set. 2019.

A HISTÓRIA DOS ESPAÇOS URBANOS CONTRIBUI PARA A GESTÃO ATUAL E FUTURA DA CIDADE?

1 - INTRODUÇÃO

No século XXI, as cidades, seus dilemas e suas utopias vêm sendo representados por meio de diferentes práticas e dimensões da vida social e econômica. Se por um lado, o espaço urbano se configura como um lugar de articulação de interesses diversos, por outro, também se apresenta como local de passagens, encontros, sociabilidades e de manifestações culturais dos atores que nela vivem. Tecido entrelaçado por meio de diversas bricolagens cotidianas, a cidade pode ser considerada como um campo aberto e polissêmico, (re)organizado e gerido por processos dinâmicos que (trans)formam o fazer, o estar, o ser e o viver (COOPER, 1976; CERTEAU, 2008; BARREIRA, 2003).

Tais discussões trouxeram consigo a ideia da cidade como espaços povoados de práticas de transformações e (re)apropriações, marcadas por disputas, rupturas e conquistas, territórios diversificados de produção, design e tecnologias, de regras e de direitos, de inclusão e marginalidades, resiliências e resistências, saberes, culturas e diferenças, processos esses cotidianamente (re)construídos por diferentes atores em redes. Essas dinâmicas revelam a cidade enquanto um complexo processo organizado por um conjunto de movimentos e ações geradoras e transbordantes que a performam no tempo e no espaço (BEYES; STEYAERT, 2011).

Freitag (2012) sinaliza que o estudo dos espaços das cidades deve articular pelo menos quatro dimensões, entre estas o urbanístico-arquitetônico, o socioeconômico e o cultural-histórico. No campo das Ciências da Administração, a cidade enquanto espaço de produção e reprodução do cotidiano vem sendo debatida a partir de diversas lentes. Ao considerarmos o espaço da cidade enquanto uma malha de práticas organizada, observamos que essa dinâmica estende a compreensão do espaço para além de uma perspectiva positivista e cartesiana, revelando uma complexa e intrincada mutualidade constitutiva (DALE; BURRELL, 2008; CERTEAU, 2008; HALFORD, 2004; CLEGG; KORNBERGER, 2006).

As discussões até então propostas muitas vezes deixam de considerar que a gestão dos espaços da cidade é permeada por múltiplas temporalidades, pressupondo que as histórias de ontem que contam sobre a cidade se conectam ao hoje, delineando futuros possíveis que se entrelaçam na dinâmica do organizar da urbe.

Deslocando o foco para a dimensão histórico-temporal dos espaços, atendemos a reivindicação da filosofia de Walter Benjamin quando reclama que o “inacabamento do passado precisa ser visitado para que o presente e o futuro possam ser transformados” (OSWALD, 2009 p. 112). Benjamin (2006) propôs uma interpretação contemporânea do passado ao considerar que a história das cidades observa relações espaciais sobrepostas, em tempos distintos, onde um evento passado reflete o presente, alcançando cognoscibilidade por meio do “pequeno momento singular o cristal do acontecimento total” (p. 15).

1- Professora na Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutora em Administração no Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Estadual do Ceará (PPGA/UECE).

2- Professora Adjunta da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutora em Psicologia do Trabalho e da Organização pela Università Alma Mater Studiorum di Bologna (Itália) e Pós-Doutora em Administração pela EBAPE-FVG.

Estas discussões nos instigam a uma prática de gestão de cidades que reflita um retorno no tempo, que promova a escuta das histórias dos espaços urbanos, visando ampliar uma compreensão dos seus processos e planejamentos organizativos. Afinal, como a história dos espaços urbanos contribui para a gestão atual e futura da cidade? Como problematizar a organização dos espaços urbanos a partir de sua história? Como a história dos espaços da cidade fomenta subsídios para a formulação de políticas públicas para a urbe?

2 - A HISTÓRIA DAS PRÁTICAS DE ESPAÇOS E A GESTÃO DE CIDADES

Enquanto contexto de transformação do ethos social, a cidade também foi constituída objeto de críticas quanto às suas representações. Com a transição para a Revolução Industrial (entre 1760 a algum momento entre 1820 e 1840) e as mudanças daí advindas, a cidade foi alvo de racionalidades reveladoras que estabeleceram uma nova lógica cotidiana, pautada pelo paradigma do desenvolvimento e do progresso, enquanto signos da modernidade. Nesse contexto, a organização histórica moderna dos espaços urbanos teve como um dos cenários as passagens arquitetônicas da Paris do século XIX, sendo estes processos considerados um marco simbólico da virada organizativa capitalista da cidade, como discutido por Walter Benjamin (2006).

A crítica Benjaminiana evidenciou diferentes questões por meio de leituras das organizações refletidas nas passagens urbanas em suas relações com aspectos históricos, econômicos, sociais e culturais de uma época. As passagens tornaram-se ícones de mudanças sociais e de diferentes parâmetros de vida, lançando luzes sobre um conjunto de práticas que (re)surgiu no contexto urbano e alcançou ênfases no contexto histórico, por exemplo, a prática da arquitetura de ferro, sendo essas construções consideradas a “assinatura dos primórdios da modernidade” (BENJAMIN, 2006, p. 14).

Cada vez mais emblemática, a arquitetura de ferro tornou-se popular ao longo do século XIX. Construções como as Pontes Iron Bridge (1781) – em Coalbrookdale,

Inglaterra – e Austerlitz (1807), a Biblioteca Saint Genevieve (1838) e o mais antigo e famoso Mercado Les Halles (com construção iniciada em 1137 e reconstrução em vidro e ferro em 1824) – na França – tornaram-se símbolos de um período em que transformações de ordem social e econômica acarretaram mudanças no estilo artístico, cultural e de organização da urbe em diferentes partes do mundo. Todo um conjunto estilístico utilizou o ferro como elemento protagonista da arquitetura em diferentes cidades.

Em decorrência desse processo, as construções de ferro se tornaram símbolo de uma época de ascensão econômica, com perspectivas grandiosas para as cidades, provocando transformações espaciais que iam além das questões técnicas geográficas. A arquitetura de ferro evidenciou novos usos para a cidade, organizando lugares e espaços de circulação em massa, bem como delineando a atuação de novos atores, costumes e práticas sociourbanas (BENJAMIN, 2006; PAIM; GUIMARÃES, 2012).

Considerando-se que a arquitetura pode ser equiparada a uma rede textual, que pode ser lida por meio de diferentes lentes e nuances, a cidade pode ser concebida como universo gramatológico, onde as ruas são as linhas e as estruturas urbanas arquitetônicas são as letras. Nesse sentido, é possível ler o espaço da cidade por meio de suas histórias, como por exemplo, por meio da prática da arquitetura de ferro, sendo este um artefato capaz de iluminar compreensões de camadas de significados que transcendem a experiência temporal individual, evocando uma organização do coletivo em suas manifestações em tempos passados e contemporâneos (BENJAMIN, 2006; DECKER, 2014).

No contexto da América do Sul, a prática da arquitetura de ferro também fez história. Prioritariamente no âmbito das ferrovias, as primeiras construções de ferro a serem implementadas como a antiga Estação de Mapocho (1912), hoje Centro Cultural de Mapocho, no Chile; Estação Bartolomeu Mitre (1915), na Argentina, configuraram um movimento complexo que transformou o cotidiano e a maneira como nos relacionamos (CARVALHO NETO; FERREIRA NETO; DUARTE JÚNIOR, 2007). Nesses contextos, a prática urbana da arquitetura de ferro ocorreu de forma associada a um cenário político-econômico, englobando o desenvolvimento tardio da indústria local, a abertura maciça para os mercados e fornecedores europeus e a transformação da infraestrutura urbana; acompanhada de uma conjuntura sociocultural e dos costumes, por meio da ascensão de uma burguesia local que ansiava por habitar em uma Europa nos trópicos.

No Brasil, a prática da arquitetura de ferro chegou como um subproduto europeu que foi amplamente difundido e considerado como um símbolo de modernidade e progresso. Sempre que novas peças desembarcavam nos portos do país, a população expressava grande entusiasmo, embora tais estruturas de ferro já fossem alvo de críticas em seus locais de origem. Os indícios dessa nova prática de arquitetura foram inicialmente encontrados na região Sudeste, nos estados de São Paulo – no período cafeeiro –, Rio de Janeiro e Minas Gerais; e na região Norte, nas cidades de Belém e Manaus. Construções de ferro como a Estação da Luz (1867) em São Paulo, o Real Gabinete Português de Leitura (1897) no Rio de Janeiro, o Mercado Ver o Peso (1899) em Belém e as escadarias da Biblioteca Pública de Manaus (1870) são representações da influência cultural britânica e francesa no Brasil (CARVALHO NETO; FERREIRA NETO; DUARTE JÚNIOR, 2007; COSTA, 2001).

No Nordeste brasileiro, Bahia, Pernambuco e Ceará também foram palcos das mudanças socioarquitetônicas promovidas pelo ferro. Na segunda metade do século XIX e início do século XX, particularmente no Ceará, a arquitetura de ferro aconteceu como uma maneira

de expandir a modalidade de transporte, até então rodoviário, facilitando o escoamento da produção do algodão. As pontes sobre os rios, que antes eram feitas de madeira da flora local, foram substituídas por formas metálicas, com cabeceiras de alvenaria e pedra, onde os perfis de ferro se apoiavam (CASTRO, 1992).

No caso da cidade de Fortaleza, esse ajustamento à modernidade foi explícito de várias formas, movimentos que tiveram como base uma translocalização não apenas da arquitetura, mas de processos culturais, conhecido localmente, como Belle Époque. Neste âmbito, a cidade pôde assistir à importação do estilo arquitetônico eclético, por meio de estruturas de ferro pré-fabricadas. Com essa importação, além de todo um conjunto estilístico, veio também o conjunto de matérias-primas, como vigas de ferro pré-montadas, mosaicos, entre outros.

A prática de importar as estruturas de ferro refletia uma tentativa de europeização dos espaços da cidade, adaptando não só estilos arquitetônicos, mas também de costumes e modos de vida. Esses discursos e artefatos evidenciavam que um conjunto de materiais de ferro, de diferentes fabricantes e procedências, foi amplamente difundido para estações de ferrovias, edifícios públicos, moradias, relógios, gradis e mercados (COSTA, 2001; CZARNIOWSKA, 2004; SILVA, 2015).

Igualmente em Fortaleza, a prática arquitetônica do ferro refletia o desejo da burguesia local por progresso e civilização, de fazer parte do seletivo grupo de nações ditas evoluídas. E se por um lado tínhamos a beleza e a funcionalidade dessa técnica, paradoxalmente, esses materiais arquitetônicos industriais eram resíduos de uma Europa distante, correspondendo à expansão colonial e à penetração econômica europeia nos países periféricos (CARVALHO NETO; FERREIRA NETO; DUARTE JÚNIOR, 2007; COSTA, 1992; 2001).

O planejamento e a construção de alguns equipamentos de ferro causaram grande impacto na vida da cidade de Fortaleza, entre estes as arquiteturas de ferro ainda resistentes ao tempo, do Theatro José de Alencar (1896), da Igreja do Pequeno Grande (1896) e do Mercado da Carne (1897), cuja estrutura foi desmembrada em 1938. Esse desmembramento reestruturou dois diferentes mercados, o Mercado dos Pinhões, localizado no centro da cidade e o Mercado da Aerolândia, nos quais hoje se organizam diferentes funcionalidades e usos comerciais, turísticos, gastronômicos e de lazer (LEAL, 2011).

No contexto da cidade de Fortaleza, a arquitetura de ferro vem aqui considerada como um processo de translocação, fruto de uma “travel of ideas” (CZARNIWASKA, 2004), cujo movimento consiste na organização de uma rede de práticas constituída por conexões polissêmicas, entre tempos e espaços simultâneos, evocando associações simbólicas estranhas e locais por meio de uma gama de experiências diversificadas, vivenciadas na urbe.

Nessas perspectivas, espaço e tempo não são mais consideradas como dimensões estanques e dicotômicas, mas sincrônicas e interdependentes, no qual o conhecimento se associa a uma base processual, temporal, intencional e histórico (GODOI, et al., 2006). Trata-se da superação da compreensão newtoniana (HAWKING, 1996), de que espaço e tempo não são dimensões relacionadas, o que leva em direção ao desenvolvimento de pesquisas que reconhecem que o espaço e o tempo (e em consequência a sua história) possuem nexos conectores que os entrelaçam, conformando

uma dimensão organizadora espaço-temporal.

Nesse paradigma, e com base na ideia de mutualidade constitutiva (CERTEAU, 2008), consideramos que as práticas de espaço que atuamos e entendemos hoje, são, também, fruto de uma construção histórica, permeada por desvios, paradoxos e silêncios. Esses percursos históricos são (trans)formados ao longo do tempo e se manifestam através de uma memória prática, articulando e refletindo diferentes temporalidades em espaços simultâneos.

Esta discussão problematiza a história das cidades como um nexos conector entre as diversas práticas de espaço, seu passado e suas persistentes memórias, que carregam em si a capacidade de alterar a dinâmica das maneiras dos fazeres e de organizares urbanos (pré)existentes. O passado não desaparece, mas se transforma ao persistir na sua evocação mnemônica, atuando no tempo presente e se abrindo para o futuro. Estas discussões ainda sugerem como a história de um espaço da cidade possa vir a atuar no planejamento de hoje e de novos espaços, evidenciando a relação espaço-tempo no organizar urbano (CHARTIER, 2011; PETANI; MENGIS, 2016; VAUJANY; VAAST, 2013).

Nesse sentido, buscamos como contribuição primeira estimular uma ampliação da compreensão do organizar das práticas de espaço urbanos com base em uma perspectiva histórica, onde é possível vislumbrar a natureza relacional entre tempo e espaço, refletida nas maneiras de fazer, organizar, gerir e viver na cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões articuladas neste breve estudo alertam sobre os desafios lançados aos habitantes e aos gestores das cidades em torno de uma cultura sensível à história, enquanto uma possibilidade de conhecimento do meio urbano. Esta sensibilidade histórica cria nexos conectores ao ampliar as formas de compreensão sobre como os atores vivem, (re)produzem e (re)organizam o espaço habitado no decorrer dos tempos, engendrando, novos processos organizativos e de gestão. Relevamos ainda a importância desse estudo em termos de subsídios para a formulação de políticas públicas que tenham como foco a gestão e ou o resgate de espaços urbanos através das práticas de “revitalização”, ou “requalificação”, na tentativa de “ocupar” ou “ressignificar” os lugares das cidades.

Sugere-se uma gestão que tenha como foco desvelar

REFERÊNCIAS

BARREIRA, I. A. F. **A cidade no fluxo do tempo: a invenção do passado e patrimônio.** Sociologias, v. 5, n. 9, p. 314-339, 2003.

BENJAMIN, W. **Passagens.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BEYES, T.; STEYAERT, C. **Spacing organization: non-representational theory and performing organizational space.** Organization, p. 1-17, 2011.

CARVALHO NETO, A.; FERREIRA NETO, N.; DUARTE JÚNIOR, R. **150 anos de arquitetura metálica no Ceará.** Fortaleza: Expressão Gráfica, 2007.

CASTRO, J. L. **Arquitetura de ferro no Ceará.** Revista Instituto do Ceará, 1992.

as histórias dos espaços da cidade, como por exemplo, da prática da arquitetura de ferro, não somente em Fortaleza, mas de outras cidades cearenses que também possuem suas arquiteturas de ferro, performando novos espaços, com roteiros de visitação e usos criativos, hoje, de espaços perdidos e esquecidos, apesar de legitimados historicamente. Tais a o es ao revelarem as diversas camadas de (re)significa o es históricas, podem contribuir para consolidar e ou (re)direcionar em termos produtivos os legados históricos desses espaços, (re)organizando novas e originais malhas de práticas na cidade, unindo suas diferentes adjacências.

CERTEAU, M. de. **A inven o  do cotidiano.** Artes de fazer. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CHARTIER, R. 2011. ‘History, Time and Space’. **Republics of Letters: A Journal for the Study of Knowledge, Politics and the Arts**, v. 2, n. 2, p. 1-13, 2011.

CLEGG, S; KORNBERGER, M. Organizing space. In: CLEGG, S.; KORNBERGER, M. (Ed.). **Space, organizations and management theory.** Copenhagen, Denmark: Liber and Copenhagen Business School Press, 2006.

COOPER, R. **The open field.** Human Relations, v. 29, n. 11, p. 999-1017, 1976.

COSTA, C. T. da. **O sonho e a técnica.** A arquitetura de ferro no Brasil. SP: EDUSP, 2001.

CZARNIAWSKA, B. **On time, space and action nets.** Organization, v. 11, n. 6, p. 773-791, 2004.

-
- DALE, K.; BURRELL, G. **The space of organization & The organization of space: Power, Identity & Materiality at Work.** Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2008.
- DECKER, S. **Solid intentions: An archival ethnography of corporate architecture and organizational remembering.** *Organization*, v. 21, n. 4, p.514-542, 2014.
- FREITAG, B. **Teorias da cidade.** Campinas, SP: Papirus, 2012.
- GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELLO, R.; SILVA, A. B. da. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais. Paradigmas, Estratégias e Métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.
- HALFORD, S. Towards a sociology of organizational space. *Sociological Research*, v.9, n.1, 2004.
- HAWKING, S. **Uma breve história do tempo.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 1996.
- LEAL, A. B. et al. **Mercados de ferro do Brasil.** Brasília: Instituto Terceiro Setor, 2011.
- OSWALD, M. L. M. B. **Cidade, memória e pesquisa: um percurso em Walter Benjamin.** In SOUZA, S. J.; KRAMER, S. (Orgs.) *Política, Cidade e Educação. Itinerários de Walter Benjamin.* Rio de Janeiro: Contraponto, Editora PUC Rio, 2009.
- PAIM, E. A.; GUIMARÃES, M. de. F. **Imagens da modernidade capitalista em Walter Benjamin.** *Cadernos Walter Benjamin*, n. 8, 2012.
- PETANI, F. J.; MENGIS, J. **In search of lost space: the process of space planning through remembering and history.** *Organization*, v. 23, n.1, p.71-89, 2016.
- SILVA, M. C. V. L. **Uma revolução no tempo das trocas: arquitetura do ferro na cidade de Fortaleza (1860-1910).** 2015. 245f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.
- VAUJANY, F. X.; VAAST, E. **'If These Walls Could Talk: The Mutual Construction of Organizational Space and Legitimacy'.** *Organization Science*, n. 25, v. 3, p. 713–31, 2013.

FORTALEZA EM BAIRROS: METODOLOGIA DE ALINHAMENTO DA BASE CARTOGRÁFICA

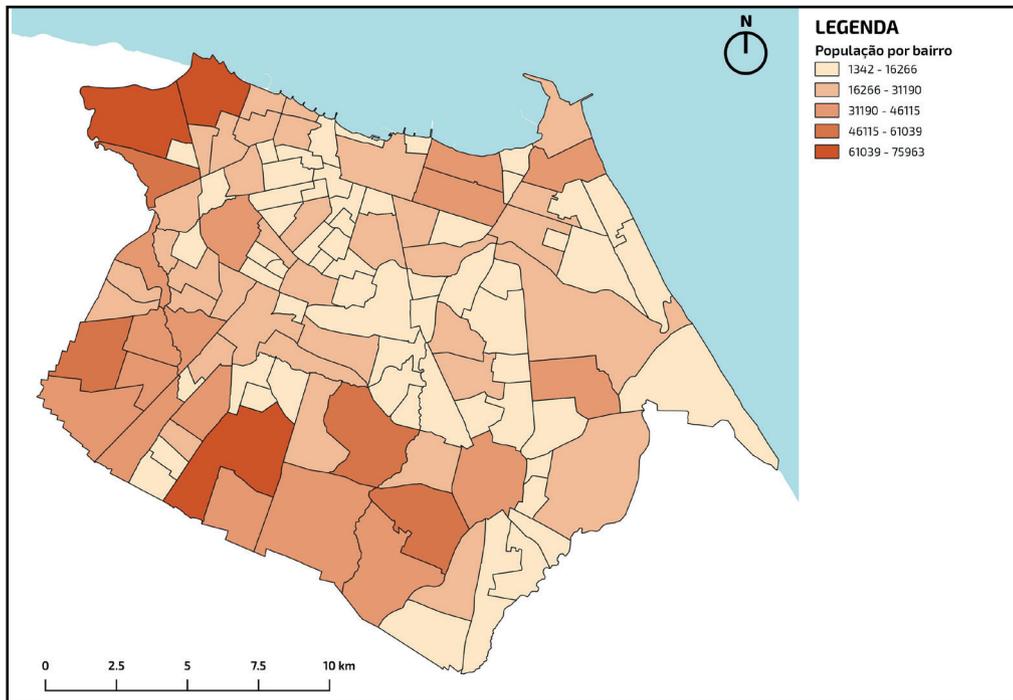
1- INTRODUÇÃO

Os bairros são os espaços de identificação do cidadão com o território. São nesses locais que se desenvolvem as relações cotidianas de vizinhança. No entanto, o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos tem impactado inclusive na clareza das informações referentes aos limites dos bairros. O município de Fortaleza tem se destacado na Região Nordeste pelo seu crescimento populacional e econômico, sendo a segunda capital mais populosa da região, além de ser a capital mais densa do Brasil.

De acordo com o último Censo Demográfico (2010), realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fortaleza tinha 2.452.185 habitantes e densidade de 7.786,44 hab/km². A estimativa populacional para 2019 é de 2.669.342 pessoas. Fortaleza está dividida administrativamente em 7 Secretarias Regionais (Centro, I, II, III, IV, V e VI) com a população distribuída no território com grande concentração populacional nas Regionais V e VI, cerca de 42% da população do município está inserida nestes territórios (Ver imagens 01, 02, 03 e 04). O texto a seguir tem o objetivo de compartilhar a metodologia utilizada por um grupo de trabalho interinstitucional, conduzido pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), em busca de um alinhamento na organização territorial do Município de Fortaleza.

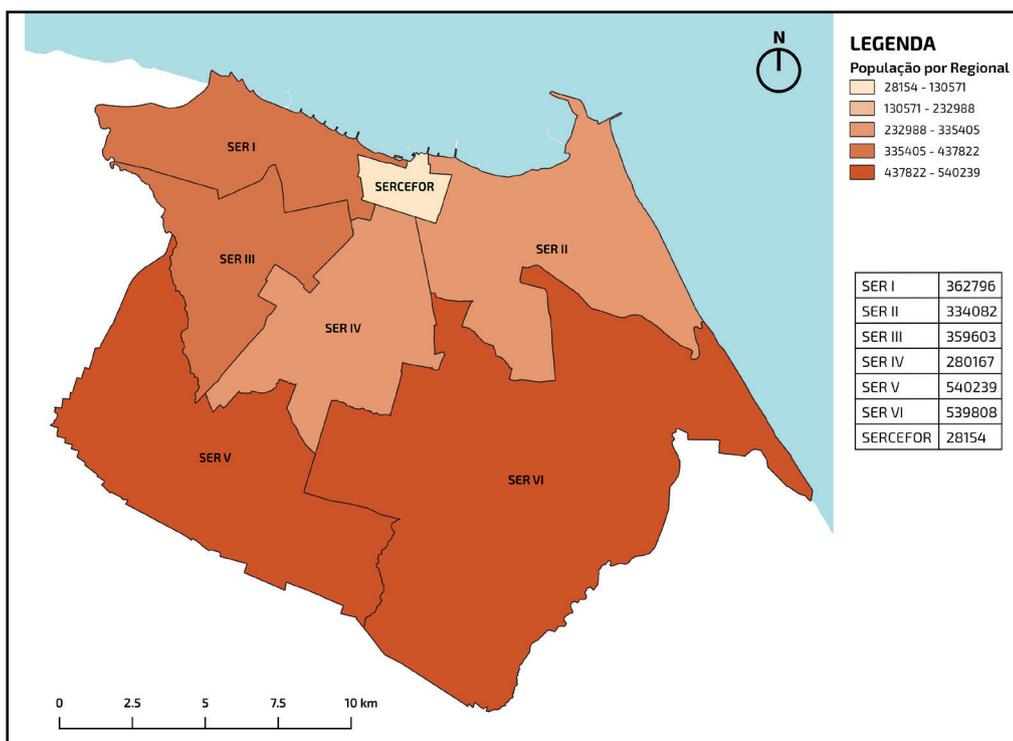
1- Arquiteta e urbanista (Universidade Federal do Ceará - UFC) e Mestre em Gestão Urbana (Technische Universität Berlin);
2- Economista e Mestre em Logística e Pesquisa Operacional (Universidade Federal do Ceará - UFC);
3- Graduanda em Arquitetura e Urbanismo (Universidade Federal do Ceará - UFC);
4- Advogada e Mestre em Direito Constitucional (Universidade Federal do Ceará - UFC);
5- Arquiteta e urbanista e Mestre em Engenharia de Transportes (Universidade Federal do Ceará - UFC);
6- Engenheira Ambiental (IFCE), Doutoranda em Engenharia Civil/ Saneamento (Universidade Federal do Ceará - UFC);
7- Engenheira Agrônoma (Universidade Federal do Ceará - UFC) e Mestre em Tecnologia e Gestão Ambiental (IFCE);
8- Arquiteto e urbanista (Universidade Federal do Ceará - UFC), Mestre em Ciências da Cidade (Unifor).

IMAGEM 01 - População por bairro 2010



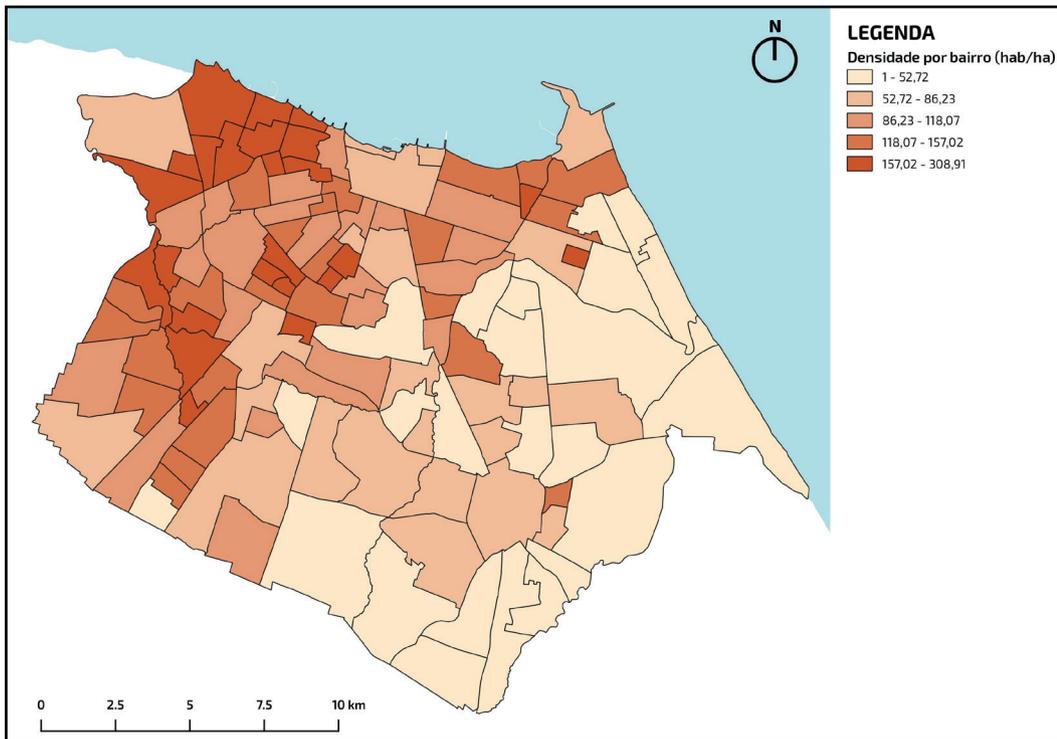
Fonte: IBGE.

IMAGEM 02 - População por regionais 2010



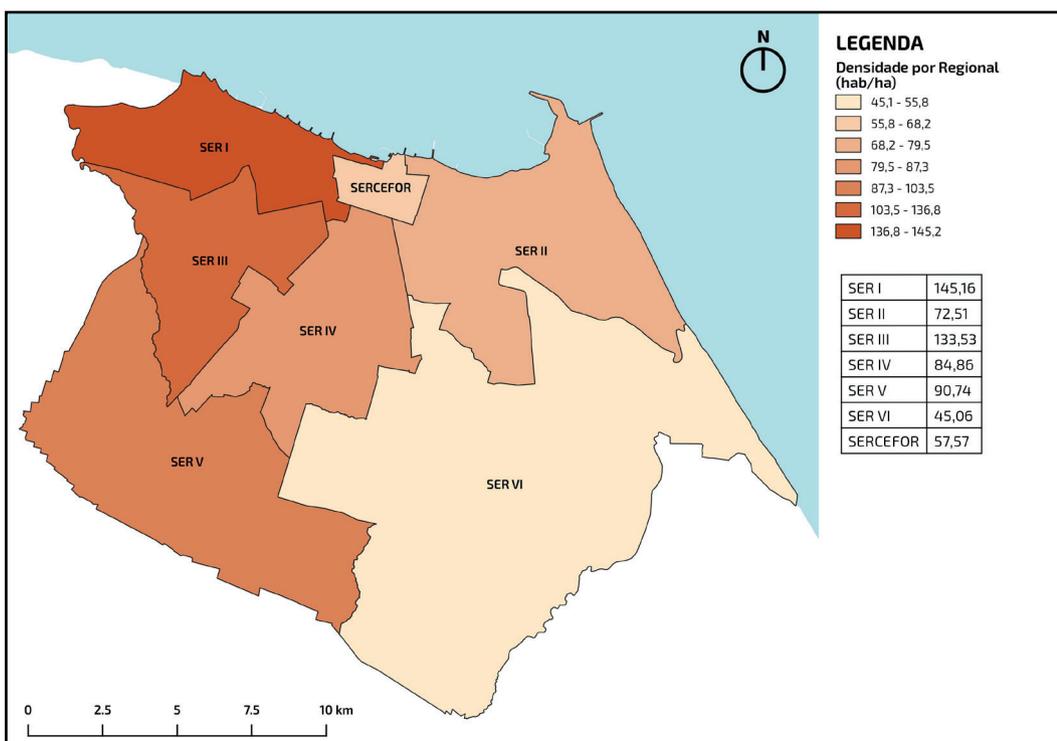
Fonte: IBGE.

IMAGEM 03 - Densidade por bairro 2010



Fonte: IBGE.

IMAGEM 04 - Densidade - Regionais



Fonte: Iplanfor.

2 - CONTEXTUALIZAÇÃO

O Iplanfor é procurado com frequência a fim de fornecer informações sobre os bairros da cidade de Fortaleza para subsidiar pesquisas acadêmicas, políticas públicas e atividades específicas da gestão pública municipal.

A partir dessa demanda, surgiu a proposta de criar uma plataforma de informações organizadas para cada bairro da cidade. Para este fim, foi elaborado o projeto “Fortaleza em Bairros”, que, a princípio, tinha como objetivo compilar informações confiáveis uniformes e acessíveis sobre os bairros de Fortaleza, para disponibilizar aos gestores públicos, sociedade civil e prestadores de serviços, a fim de aprimorar a eficiência na governança territorial.

Na busca por coletar informações a respeito dos bairros, deparou-se com contradições de quantidade de bairros e bases cartográficas divergentes, utilizadas por diferentes órgãos. Tal assimetria causa impactos na vida do cidadão e na eficiência da gestão pública.

Para a sociedade, os problemas mais frequentes oriundos destas informações conflitantes são concessionárias e prestadores de serviços com eventuais dúvidas sobre os limites territoriais e endereçamento postal; para a gestão pública, a divergência de dados gera impacto na eficiência, através de trabalhos pontuais, retrabalho, trabalho sem informações precisas e informações divergentes entre diferentes órgãos. Nesse sentido, documentações expedidas pelo poder público podem ser diretamente impactadas. Outro problema relevante é que a diversidade de bases cartográficas pode gerar a distorção de dados estatísticos, “mascarando” a realidade que orienta o planejamento da cidade.

A diversidade de bases cartográficas foi gerada por uma série de fatores, entre os quais, o fato de a última lei geral de consolidação dos limites dos bairros ter sido publicada em 1960. Desde então, outros bairros foram criados por leis específicas e decretos legislativos, por vezes gerando conflito de informações geográficas.

Com a dinâmica urbana da cidade, atualmente não é mais viável a representação geográfica de legislações da década de 1960 ou anteriores, por exemplo, uma vez que as referências estabelecidas não são mais reproduzíveis. Além disso, algumas leis ou decretos legislativos não informam os limites propostos ou apresentam limites sem clareza, gerando algumas atecnias. Mesmo legislações recentes trazem esse tipo de problema, como o descritivo de limites de bairros que não fecham o polígono ou que dividem outro bairro em partes independentes ou simplesmente sem clareza na definição dos limites. Ademais, existem comunidades consolidadas que não são formalizadas, mas são reconhecidas como bairro pelo senso comum.

Um fator relevante que evidencia a urgência na definição de uma base cartográfica unificada é a preparação para o Censo Demográfico 2020, realizado pelo IBGE. O censo é uma das principais fontes de dados estatísticos que orientam as políticas públicas e, até mesmo, direcionam os repasses de recursos federais. Ou seja, a falta de alinhamento com este processo afeta diretamente os cidadãos.

Com tantas informações distorcidas e por ser um momento estratégico percebeu-se que o objetivo do projeto não poderia se limitar a coletar informações sobre os bairros, mas que seria necessário realizar um alinhamento das diversas bases cartográficas utilizadas atualmente.

Então, o objetivo do projeto Fortaleza em Bairros passou a ser compilar informações confiáveis uniformes e acessíveis sobre os bairros de Fortaleza, inclusive com ajuste de cartografia, para disponibilizar aos gestores públicos, sociedade civil e prestadores de serviço, a fim de aprimorar eficiência na governança territorial. Dessa forma, o projeto foi dividido em duas fases: cartografia e dados.

Estrategicamente, o ideal seria concentrar esforços na base cartográfica e, posteriormente, na fase de dados; no entanto, as duas atividades iniciaram-se simultaneamente, mesmo com um certo nível de dependência da segunda fase em relação à primeira.

3 - METODOLOGIA

Foi realizada pesquisa bibliográfica, cartográfica e consultas a diferentes instituições a fim de se obter clareza no atual cenário de divisão territorial de Fortaleza. Foram realizados registros das atividades desenvolvidas pela equipe técnica do Iplanfor e pelo Grupo de Trabalho Fortaleza em Bairros. As etapas metodológicas consideradas relevantes e que podem orientar processos similares estão compartilhadas no desenvolvimento deste artigo.

4 - DESENVOLVIMENTO

No desenvolvimento do projeto foram realizados levantamentos junto nos órgãos municipais e órgãos externos à Prefeitura no intuito de conhecer a cartografia utilizada e a legislação sobre o tema. A primeira atividade foi identificar a lista de bairros e a base cartográfica de referência. Neste momento, tornou-se evidente que existiam diversas bases cartográficas utilizadas por órgãos públicos nas diferentes escalas de Governo e também pela academia. Além disso, cada base cartográfica apresentava um número diferente de bairros para cidade.

Algumas reuniões com órgãos estratégicos foram essenciais para iniciar o projeto, como por exemplo, a Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), o IBGE e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece).

Os representantes da CMF abordados receberam bem o projeto, entendendo ser uma oportunidade de realizar avanços técnicos e de se ter maior transparência nas informações referentes aos bairros de Fortaleza. A CMF disponibilizou uma série de documentos e informações que facilitaram o desenvolvimento dos trabalhos.

O Ipece, principal fonte de inspiração para o projeto, compartilhou sua experiência e metodologia dos projetos Perfil Básico Municipal e Atlas do Ceará, este último desenvolvido pelos últimos 10 anos e consolidado através da Lei Estadual nº 16.821/2019, através de um convênio firmado entre a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, IBGE e Ipece, sendo este o responsável técnico pelo processo.

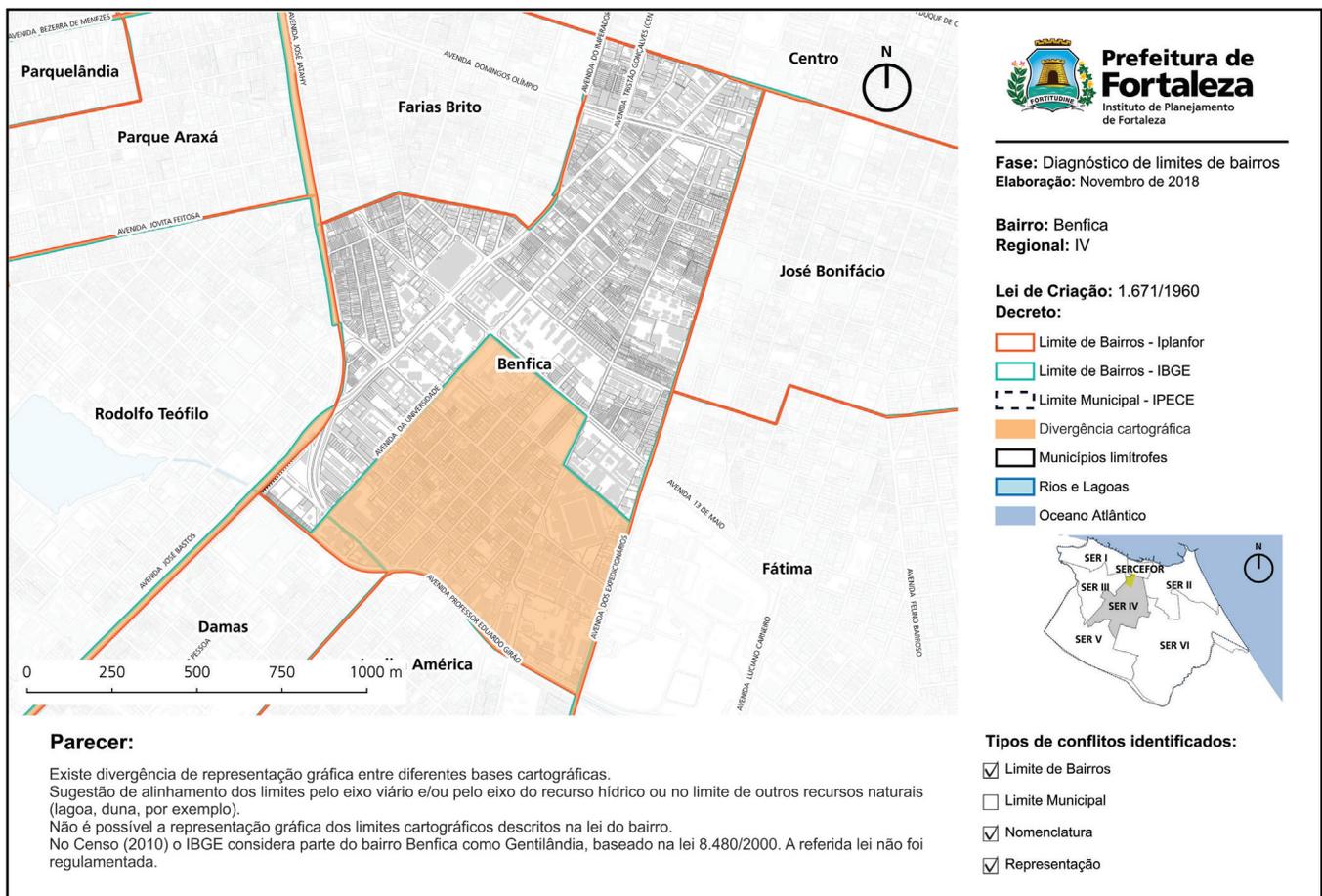
Com o conhecimento de diversidade de bases cartográficas optou-se por fazer uma sobreposição entre as bases obtidas na Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza (Sefin) e Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma) e a base utilizada pelo IBGE no Censo de 2010.

Para esclarecer qual seria a base oficial iniciou-se uma busca por toda a legislação disponível acerca da temática. Além da busca pela legislação específica a respeito de bairros, Buscaram-se informações sobre o conjunto de normas que tratam de limites territoriais e administrativos de Fortaleza (bairros, distritos e Regionais).

A primeira fase de levantamento de informações contou com entrevistas a antigos funcionários públicos, visitas a diferentes órgãos e buscas em bibliotecas. Essa atividade contribuiu para uma maior clareza sobre os motivos para a diversidade de bases cartográficas geradas.

Para realizar a análise das informações coletadas, foram elaboradas 121 fichas de diagnóstico dos bairros (ver imagem 05) contendo a sobreposição de bases cartográficas e as informações referentes ao nome, lei de criação ou decreto legislativo, e divergência identificada (representação gráfica, limite municipal, sobreposição de bairros, além de nomenclatura).

IMAGEM 05 - Modelo de Ficha de diagnóstico dos bairros



Fonte: Iplanfor.

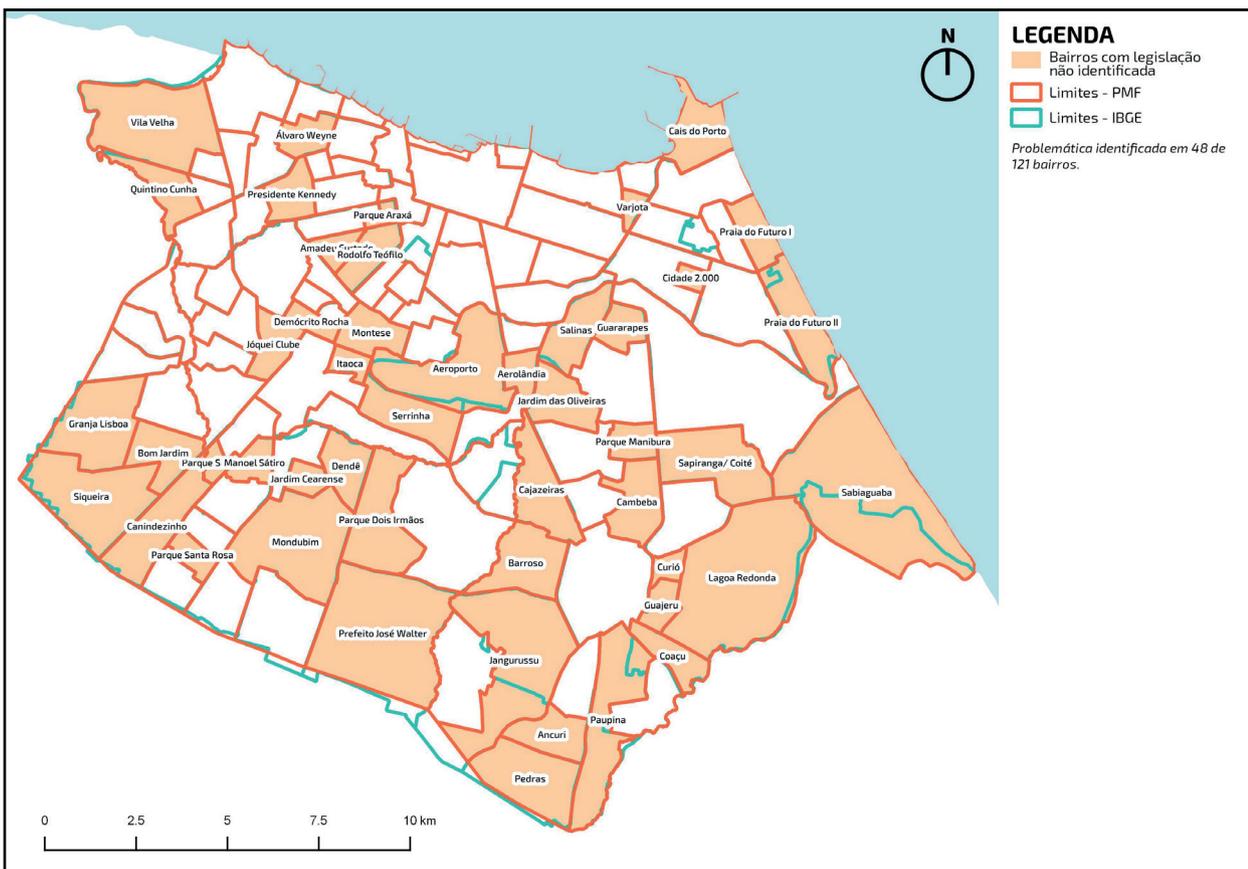
A fim de otimizar o gerenciamento das informações sobre os bairros de Fortaleza, a equipe de Tecnologia da Informação do Iplanfor elaborou um sistema digital que promove maior fluidez na alimentação, consulta e armazenamento de dados e cartografias utilizadas nas diversas fases do Projeto Fortaleza em Bairros.

Quanto ao diagnóstico da legislação, observou-se que dos 121 bairros utilizados pela gestão municipal não foram identificadas leis ou decretos de criação em 48 bairros (ver imagem 06). Das 73 legislações encontradas ainda existiam aquelas com atecnias, conforme mencionado anteriormente, impossibilitando a reprodução geográfica de acordo com a norma. Durante a pesquisa bibliográfica, foi recuperado um acordo realizado entre a Prefeitura de Fortaleza e o IBGE para subsidiar o Censo de 1990 e 2000. Os anexos deste acordo expõem o memorial descritivo dos bairros utilizados na realização do Censo do ano 2000. Esta seria a base cartográfica mais semelhante a utilizada pela prefeitura nos dias atuais.

As referidas leis foram organizadas em um único documento, disponíveis por ordem alfabética, constando além das normas de criação de bairros, as leis que regulamentam o processo de criação de novos bairros e leis referentes a criação de regionais e distritos.

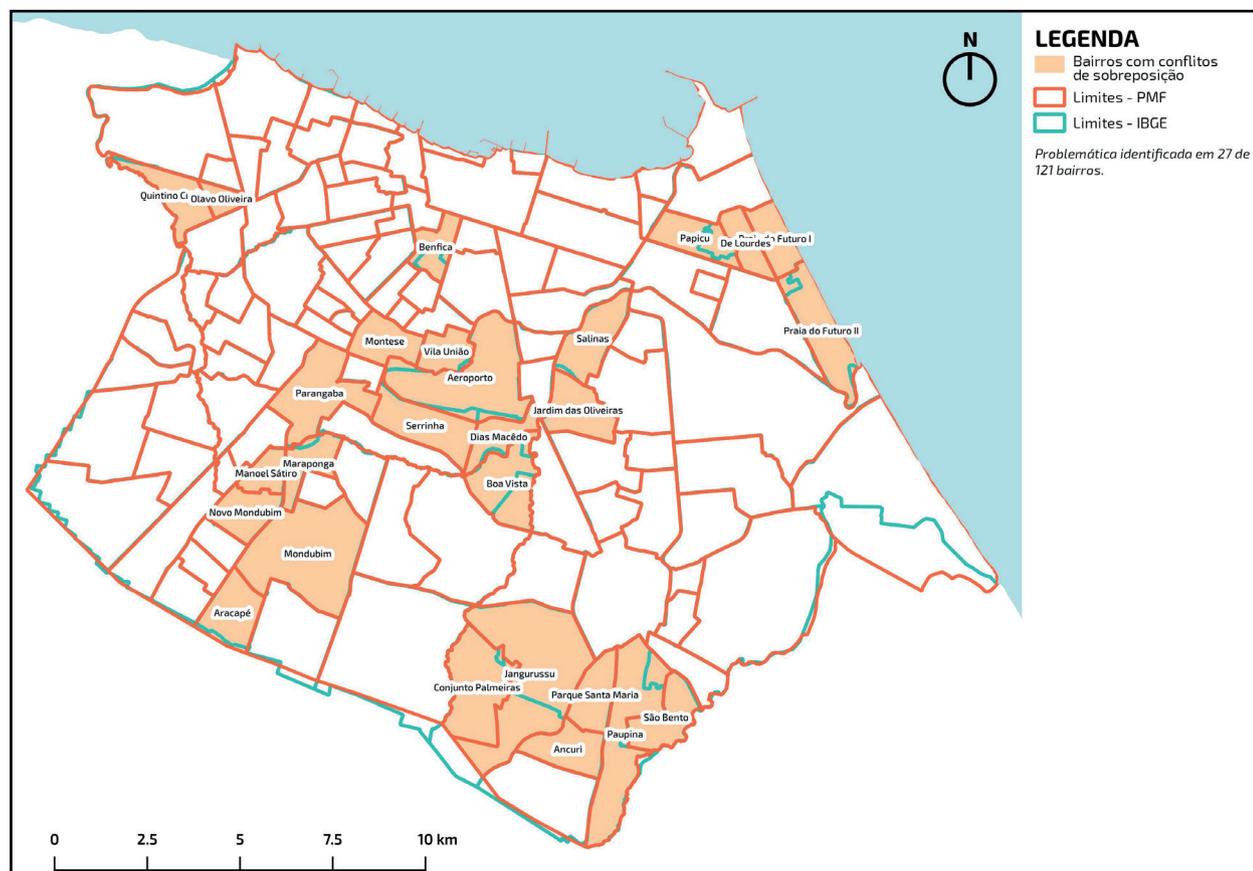
Como resultado da sobreposição de mapas da base da Prefeitura de Fortaleza e da base utilizada no Censo 2010 foram identificados 27 bairros com divergências cartográficas (ver imagem 07). Este resultado é suficiente para impactar aproximadamente 542.815 habitantes. Ocasionalmente ocasionam possíveis distorções no momento de implementação das políticas públicas, como por exemplo na tomada de decisão para implementação de um equipamento social, escola, posto de saúde ou conselho tutelar.

IMAGEM 06 - Legislação não identificada



Fonte: Iplanfor.

IMAGEM 07 - Conflitos de sobreposição



Fonte: Iplanfor.

Vale informar que os dados do IBGE são coletados por setor censitário e que o conjunto destes setores forma o bairro, o conjunto de bairros forma o distrito e o conjunto de distritos forma o município. As informações do IBGE são disponibilizadas e organizadas em cada uma dessas escalas territoriais. Sendo assim, o respeito aos limites dos setores censitários quando da definição de limites de bairros é extremamente relevante, a fim de promover um registro histórico de informações censitárias.

Na base territorial de coleta e organização de informações do IBGE, foi identificado além dos conflitos de bairro, distritos e subdistritos utilizados pelo IBGE são incompatíveis com os territórios administrativos utilizados pela gestão atual, tornando-se uma organização de informações sem grande relevância para o contexto atual.

Os órgãos presentes e outros buscados sequencialmente se comprometeram em colaborar com o Projeto Fortaleza em Bairros, através de um Grupo de Trabalho que foi instituído pelo Decreto Municipal Nº 14.403 em 16 de abril de 2019. O referido decreto determina, ainda, a formação de um núcleo específico composto por órgãos diretamente envolvidos na atividade de cartografia.

No momento seguinte, foram realizadas reuniões do Grupo de Trabalho (GT) para analisar as possibilidades de alinhamento entre as bases cartográficas existentes. Uma das primeiras atividades realizadas pelos membros do GT foi a definição de critérios para alinhamento das bases cartográficas.

Os critérios foram evoluindo, no decorrer do processo, até serem definidos os seguintes:

- Evitar alterar a base cartográfica utilizada pela prefeitura para não gerar mudança de endereço;
- Alinhar, preferencialmente, pelo eixo viário ou do recurso hídrico ou no limite de outros recursos naturais como lagoas, dunas etc;
- Utilizar o limite municipal disponibilizado pelo IPECE da Lei Estadual nº 16.821/2019;
- Utilizar como referência a Ortofoto 2016 e o Google Earth;
- Utilizar como referência a Lei do Sistema Viário Básico (SVB), Lotes do Cadastro Municipal;
- Considerar o projeto de implementação do VLT (Seinfra);
- Evitar dividir espaços públicos de grandes dimensões (ex. canteiro central);

- Utilizar sempre que possível vértices ortogonais (90°);

- Em caso de divergência de informações, consultar a norma de referência da criação do bairro.

Baseado nesses critérios, o Iplanfor elaborou uma proposta preliminar bairro a bairro para adequação dos seus limites e correção de atecnias. As propostas foram encaminhadas para os componentes do núcleo específico do Grupo de Trabalho, além da Sepog, que avaliaram e retornaram com suas contribuições sobre cada bairro. A proposta de cada membro foi sobreposta e os pontos divergentes submetidos para decisão conjunta em reunião do núcleo específico, até concluir uma proposta preliminar para cada bairro. A proposta foi apresentada a um amplo Grupo de Trabalho para contribuições e validação. O GT estimulou que a proposta seja formalizada, de modo a promover o desejado alinhamento da base cartográfica municipal e, conseqüentemente, a eliminação das distorções de futuras coletas de dados.

CONCLUSÃO

Os problemas enfrentados por Fortaleza referentes à clareza dos limites territoriais são similares aos de outras cidades brasileiras e incompatíveis com a evolução tecnológica e científica da representação gráfica atual, tornando urgente a demanda por um alinhamento de bases cartográficas.

Diante desta constatação o Iplanfor iniciou a discussão sobre o tema. O trabalho foi desenvolvido de forma colaborativa entre diversas instituições e órgãos de diferentes esferas de governo com afimco e dedicação.

A metodologia utilizada no Projeto Fortaleza em Bairros até o momento apresenta avanços relevantes na definição de critérios técnicos para representação gráfica de limites de bairros no presente projeto e também para trabalhos futuros.

Durante o desenvolvimento do trabalho, foram recebidas algumas demandas da sociedade civil para reconhecimento de comunidades consolidadas. No entanto, o Grupo de Trabalho não se propõe a criar novas unidades territoriais, mas busca somente um alinhamento de bases cartográficas que servirá de referência também para futuras intervenções. O trabalho não está concluído, sendo necessário ser resguardado o amplo envolvimento da sociedade continuamente. Em outras fases outros atores serão envolvidos.

Da mesma forma que o Iplanfor utilizou referências relevantes de experiências estaduais similares, este processo metodológico ora compartilhado pode servir como ponto de partida para outras realidades, especialmente municipais.

REFERÊNCIAS

CEARÁ. **Lei Estadual Nº 16.821, de 09 de janeiro de 2019**. Disponível em <http://imagens.seplag.ce.gov.br/>. Acesso em 02/09/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <www.planalto.gov.br> . Acesso em: 02/09/2019.

FORTALEZA. **Lei Complementar Municipal Nº 270, de 02 de agosto de 2019**. Disponível em <<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/>> . Acesso em 02/09/2019.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza. Nº 1 de 1990**. Disponível em:<https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio> . Acesso em 02/09/2019.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA **CIDADES**



**Prefeitura de
Fortaleza**
Instituto de Planejamento
de Fortaleza