

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
DOUTORADO EM GEOGRAFIA

ERICK ALESSANDRO SCHUNIG FERNANDES

**A AGENDA 21 COMO HETEROTOPIA DOS AGENTES
DOMINANTES NA PRODUÇÃO DE CIDADES NA REGIÃO
METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA-ES.**

VITÓRIA
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
DOUTORADO EM GEOGRAFIA

ERICK ALESSANDRO SCHUNIG FERNANDES

**A AGENDA 21 COMO HETEROTOPIA DOS AGENTES
DOMINANTES NA PRODUÇÃO DE CIDADES NA REGIÃO
METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA-ES.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Geografia, em Estudos Urbanos e Regionais.
Orientador: Prof. Dr. Cláudio Luiz Zanotelli

VITÓRIA
2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

F363a Fernandes, Erick Alessandro Schunig, 1972-
A Agenda 21 como heterotopia dos agentes dominantes na
produção de cidades na Região Metropolitana da Grande Vitória–ES
/ Erick Alessandro Schunig Fernandes. - 2022.
361 f. : il.

Orientador: Cláudio Luiz Zanotelli.
Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Planejamento Urbano. 2. Desenvolvimento Sustentável.
3. Mito. 4. Agenda 21. 5. Discurso. 6. Cidade. I. Zanotelli,
Cláudio Luiz. II. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 91

Erick Alessandro Schunig Fernandes

**“A AGENDA 21 COMO HETEROTOPIA DOS AGENTES
DOMINANTES NA PRODUÇÃO DE CIDADES NA
REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA-ES”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências Humanas e Naturais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Geografia.

Aprovada em 17 de fevereiro de 2022.

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Claudio Luiz Zanotelli (UFES)

Orientador e Presidente da Sessão

Prof. Dr. Ednelson Mariano Dota (UFES)

Examinador Interno

Prof. Dr. Jan Bitoun (UFPE)

Examinador Externo

Prof. Dr. Giovanilton André Caretta Ferreira (UWV)

Examinador Externo

Prof. Dr. Gustavo Antonio das Neves Bezerra (IPPUR/UFRJ)

Examinador Externo



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
CLAUDIO LUIZ ZANOTELLI - SIAPE 1304223
Departamento de Geografia - DG/CCHN
Em 17/02/2022 às 18:56

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/362881?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por EDNELSON MARIANO DOTA - SIAPE 2265606 Departamento de Geografia - DG/CCHN Em 18/02/2022 às 07:19

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/363041?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
RAFAEL DE CASTRO CATÃO - SIAPE 1416049
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG/CCHN
Em 22/02/2022 às 15:55

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/365510?tipoArquivo=O>

RESUMO

Este estudo analisa a Agenda 21 como um modelo de organização da cidade que, proposto pelo Estado, desempenha um papel de facilitador dos interesses de agentes dominantes nos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana, situados na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), Espírito Santo. Partimos do princípio de que a Agenda 21 é um documento produzido por uma vertente do planejamento estratégico estatal que expressa os interesses de quem capitaneou a sua elaboração. Neste trabalho, identificamos a Agenda 21 como uma heterotopia (FOUCAULT, 2013), cuja ação se revelou ineficaz ao propor uma cidade mais justa, tal como a preconizam as diretrizes da Agenda 21 global e brasileira. Acreditamos que esse modelo de planejamento enuncia um discurso, cuja exposição se faz a partir de uma codificação, que, por sua vez, estabelece uma conexão com o mito, ao apresentar uma visão de mundo que atrai a adesão das pessoas. Sendo assim, indagamos por que, apesar da elaboração desse documento nos municípios estudados propor uma cidade acessível a todos, é possível constatar um agravamento de problemas nas cidades estudadas, ao mesmo tempo em que ocorreu um aumento da atuação de agentes econômicos nesses locais. Trabalhamos com a hipótese de que essa expansão nos municípios estudados está ligada à construção de um discurso que opera por meio de mecanismos simbólicos, visando a criar uma cidade idealizada que se encontra presente na Agenda 21, mas que se difere da cidade real, obliterando as desigualdades e consolidando o projeto hegemônico de alguns agentes. Em nível de conclusão, identificamos dentro da narrativa da Agenda 21 quais são os códigos utilizados para esse fim, como foi produzida a imagem das cidades estudadas, quais as áreas de maior destaque e quem são os agentes que lideraram esse processo e apresentaram uma realidade construída no plano simbólico, a fim de capturar a adesão da população e legitimar seus interesses.

Palavras-chave: Agenda 21; heterotopia, mito; discurso ideológico; planejamento da cidade.

ABSTRACT

This study analyzes Agenda 21 as a model of city organization that, proposed by the State, plays a role in facilitating the interests of dominant agents in the municipalities of Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica and Viana, located in the Metropolitan Region of Grande Vitória (RMGV), Espírito Santo. We assume that Agenda 21 is a document produced by a branch of the state's strategic planning that expresses the interests of those who led its preparation. In this work, we identified Agenda 21 as a heterotopia (FOUCAULT, 2013), whose action proved to be ineffective in proposing a fairer city, as recommended by the guidelines of the global and Brazilian Agenda 21. We believe that this planning model enunciates a discourse, whose exposure is made from a codification, which, in turn, establishes a connection with the myth, by presenting a worldview that attracts people's adhesion. Therefore, we ask why, despite the elaboration of this document in the studied cities, proposing a city accessible to all, it is possible to observe an aggravation of problems in the cities studied, at the same time that there was an increase in the performance of economic agents in these places. We work with the hypothesis that this expansion in the studied municipalities is linked to the construction of a discourse that operates through symbolic mechanisms, aiming to create an idealized city that is present in Agenda 21, but that differs from the real city, obliterating the inequalities and consolidating the hegemonic project of some agents. At the conclusion level, we identified within the Agenda 21 narrative which are the codes used for this purpose, how the image of the cities studied was produced, which are the most prominent areas and who are the agents that led this process and presented a constructed reality at the symbolic level, in order to capture the population's adhesion and legitimize their interests.

Keywords: Agenda 21; heterotopia; myth; ideological discourse; city planning;

AGRADECIMENTOS

À Mirian, minha amada esposa e maior incentivadora para que eu terminasse esse trabalho, sempre me apoiando e fornecendo suporte durante os momentos de angústia e frustração nessa jornada. Sem o seu amor, a sua paciência e compreensão eu não teria conseguido.

Aos colegas do doutorado da turma de 2017, em especial aqueles que desistiram por falta de condições e apoio.

Ao professor Claudio Zanotelli pela oportunidade e pelas observações.

Aos integrantes do Laburp, em especial os colegas Roberto Simões e Idelvon Poubel pelas contribuições.

Aos amigos do doutorado, James Ulisses e Wesley Correa, pelo apoio e troca de experiências.

Ao professor Paulo Scarim pelas conversas e a parceria concernente à publicação de artigos.

À banca de qualificação pelas contribuições.

Aos amigos de longa data: Jerônimo Carvalho, Carlos Américo Rangel, Luciano Cajaíba, Alessandro Bayer, Ricardo Viana e Kleverson Alencastre pelo incentivo e apoio para a realização desse trabalho.

À Gerência de Atendimento e Publicações do Departamento de Imprensa Oficial do Espírito Santo, em especial a equipe de diagramação, pelo incentivo e compreensão para que eu pudesse finalizar esse estudo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Mapa da área de estudo	26
Figura 2 — Caminho teórico-metodológico	40
Figura 3 — Quadro-síntese sobre mito e significação a partir de Barthes (1980)	48
Figura 4 — Capa do PDI da Microrregião da Grande Vitória	143
Figura 5: Mapa da microrregião da Grande Vitória no PDI e PEEA-GV	146
Figura 6 — Mapa das microrregiões e capa do ES no Século XXI	150
Figura 7 — Capa do Vitória do Futuro 1996	210
Figura 8 — Fotos panorâmicas utilizadas pelo VF-1996	211
Figura 9 — Fotos do VF-1996 com indicadores de qualidade de vida	212
Figura 10 — Montagem de fotos com elementos identitários usados pelo VF-1996	213
Figura 11 — Foto do porto de Vitória	214
Figura 12 — Imagens do marlim azul, caranguejo e da logomarca do VF-1996	215
Figura 13 — Mapas utilizados no VF-1996	216
Figura 14 — Capa do Vitória do Futuro 2003	224
Figura 15 — Fotos sugerindo novas práticas de desenvolvimento sustentável e qualidade de vida	225
Figura 16 — Fotos da construção de casas pelo Projeto Terra	226
Figura 17 — Fotos com elementos identitários usados pelo VF-2003	227
Figura 18 — Fotos do VF-2003: Enseada do Suá e o Centro de Vitória	228
Figura 19 — Ilustrações do marlim azul, caranguejo e logomarca do VF-2003	229
Figura 20 — Mapas utilizados no VF-2003	230
Figura 21 — Capa da Agenda 21 de Vila Velha	237
Figura 22 — Fotos sobre o turismo e o meio ambiente	238
Figura 23 — Fotos do polo da Glória e do Shopping Praia da Costa	239
Figura 24 — Ilustrações dos projetos de urbanização da orla e requalificação da Glória	241
Figura 25 — Logomarca da Agenda 21 de Vila Velha	242
Figura 26 — Mapas indicando a posição estratégica e polos regionais de Vila Velha	243

Figura 27 — Mapas indicando as áreas ambientais de Vila Velha e os projetos para a região da Glória–Centro–Divino	244
Figura 28 — Capa do Serra 21-2000	250
Figura 29 — Fotos de áreas indicadas como estratégicas pelo Serra 21-2000	251
Figura 30 — Fotos da Vale e ArcelorMittal Tubarão	252
Figura 31 — Montagem de fotos dos elementos naturais de Serra	253
Figura 32 — Fotos com elementos identitários utilizados pelo Serra 21-2000.....	254
Figura 33 — Imagens referentes a projetos de intervenção urbana do Serra 21-2000	256
Figura 34 — Mapas sobre localização e relações internacionais de Serra	257
Figura 35 — Mapas indicando as áreas industriais e de áreas turísticas de Serra	258
Figura 36 — Imagens usadas pelo Serra 21-2000 para lançar sua logomarca e caracterizar o voo da gaivota e o andar da saracura	263
Figura 37 — Capa do Serra 21-2008	266
Figura 38 — Fotos referentes a elementos identitários de Serra	267
Figura 39 — Fotos da infraestrutura da Vale S.A., utilizadas no Serra 21-2008	268
Figura 40 — Fotos de serviços públicos, equipamentos privados e patrimônio histórico-cultural utilizados no Serra 21-2008.....	269
Figura 41 — Mapa da infraestrutura de Serra	270
Figura 42 — Mapas da proposta das zonas de adensamento e de crescimento populacional e urbano de Serra	271
Figura 43 — Logomarca do Serra 21-2008	275
Figura 44 — Capa do Serra 21-2012	277
Figura 45 — Fotos do Serra 21 referentes à Festa de São Benedito, com um menino tocando casaca	278
Figura 46 — Fotos que ressaltam as transformações do município.....	279
Figura 47 — Fotos associadas à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável	280
Figura 48 — Ilustrações referentes à proposta do arco de proteção do Mestre Álvaro	281
Figura 49 — Mapas referentes aos recortes espaciais em Serra e ao recorte espacial norte	282
Figura 50 — Mapa do recorte do Contorno do Mestre Álvaro	283

Figura 51 — Ilustração com a logomarca do Serra 21-2012 associada à criança e a elementos naturais	285
Figura 52 — Desenho referente à proposta de criação das “varandas” e “janelas” de Serra	287
Figura 53 — Capa do Cariacica Vale Mais	289
Figura 54 — Fotos indicando as cores utilizadas no Cariacica Vale Mais	290
Figura 55 — Foto de ilustração do texto dos representantes da empresa Vale S.A.	292
Figura 56 — Fotos do Cariacica Vale mais, indicando a visão de futuro para a cidade	296
Figura 57 — Logomarca do Cariacica Vale Mais	297
Figura 58 — Capa da Agenda Cariacica	299
Figura 59: Fotos com elementos naturais de Cariacica	300
Figura 60 — Imagens evidenciando elementos econômicos de Cariacica	301
Figura 61 — Fotos do bairro Campo Grande, produtos locais e feira de negócios utilizadas pela Agenda Cariacica	302
Figura 62 — Ilustrações utilizadas pela Agenda Cariacica	304
Figura 63 — Mapa com a proposta de criação do corredor metropolitano.....	305
Figura 64 — Mapa com a proposta da hidrovia para transporte de cargas e passageiros	305
Figura 65 — Foto do Carnaval do Congo de Máscaras de Roda D’Água	307
Figura 66 — Logomarca da Agenda Cariacica.....	309
Figura 67: Mapa indicando as áreas da Vale S.A. e a ArcelorMittal Tubarão	318
Figura 68: Mapa indicando o arranjo espacial do Complexo Portuário de Vitória ...	323
Figura 69 — Cartografia com grafos indicando os agentes que participaram das Agendas 21	331
Figura 70: Mapa das áreas centrais e Quadrículas de poder a partir das regiões de Vitória	333
Figura 71: Mapa das áreas centrais e Quadrículas de poder a partir das regiões de Vila Velha	335
Figura 72: Mapa das áreas centrais e Quadrículas de poder a partir das regiões de Serra	337
Figura 73: Mapa das áreas centrais e das Quadrículas de poder nas regiões de Cariacica	338

Figura 74: Mapa indicando a BR-101, BR-262 e a ES-080 (José Sette).....340

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Elementos da codificação sintática e semântica analisados com base em Raffestin (1993).....	32
Tabela 2 — Relação dos agentes entrevistados por grupo e município	35
Tabela 3 — Relação das Agendas 21 por Prefeitos, entrevistados e municípios ...	160

LISTA DE SIGLAS

ACV — Associação Comercial de Vitória

Aceop — Associação Capixaba de Empresários de Obras Públicas

AEC — Associação Empresarial de Cariacica

AMO — Assembleia Municipal do Orçamento

Amovel — Associação de Industriais e Produtores de Insumos do Setor Mobiliário de Cariacica

Ases — Associação de Empresários da Serra

Asevila — Associação dos Empresários de Vila Velha

Bandes — Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

BNDE — Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Banestes — Banco do Estado do Espírito Santo S.A.

BNH — Banco Nacional da Habitação

CCVV — Conselho Comunitário de Vila Velha

CDC — Companhia de Desenvolvimento de Cariacica

CDL — Câmara de Dirigentes Lojistas

Ceasa-ES — Centrais de Abastecimento do Espírito Santo

CEF — Caixa Econômica Federal

Cepal — Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

Ceturb — Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória

Civit — Centro Industrial de Vitória

CMV — Conselho Municipal de Vitória

CNI — Confederação Nacional das Indústrias

Cnumad — Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Codivit — Conselho de Desenvolvimento da Grande Vitória

Cofavi — Companhia Ferro e Aço de Vitória

Comdevit — Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

Copi — Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória

CPV — Conselho Popular de Vitória

CST — Companhia Siderúrgica de Tubarão

CVRD — Companhia Vale do Rio Doce

Dlis — Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

Eadi — Estações Aduaneiras de Interior

EFVM — Estrada de Ferro Vitória–Minas

Escelsa — Espírito Santo Centrais Elétricas S/A

ETC — Estações de Transbordo de Carga

Fabavi — Faculdade Batista de Vitória

Faesa — Faculdades Integradas Espírito-Santenses

Famoc — Federação das Associações de Moradores de Cariacica

Famopes — Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares

Fams — Federação das Associações de Moradores de Serra

FCAA — Fundação Ceciliano Abel de Almeida

Findes — Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo

FMI — Fundo Monetário Internacional

FNMA — Fundo Nacional do Meio Ambiente

Fumdevit — Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

Fundap — Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias

Gerca — Grupo Executivo de Recuperação Econômica

Ibama — Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF — Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Iclei — International Council for Local Environmental Initiatives

Idesc — Instituto de Desenvolvimento do Município de Cariacica

Iseb — Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LOA — Lei Orçamentária Anual

LTQ — Laminador de Tiras a Quente

Mercosul — Mercado Comum do Sul

MMA — Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Movive — Movimento Vila Nova Vila Velha

Neepes — Núcleo de Ecologias Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde

ODM — Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMC — Organização Mundial do Comércio

ONG — Organização Não-Governamental

ONU — Organização das Nações Unidas

OP — Orçamento Participativo

PDI — Plano Diretor Integrado

PDM — Plano Diretor Municipal

PEEA-GV — Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória

Peltes — Programa Estadual de Logística de Transportes do Espírito Santo

Planasa — Plano Nacional de Saneamento

PPA — Plano Plurianual

PND — Plano Nacional de Desenvolvimento

PNLP — Plano Nacional de Logística Portuária

PRE-GV — Programa de Reparcelamento Estrutural da Grande Vitória

Rio+20 — Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012

RMGV — Região Metropolitana da Grande Vitória

Sebrae — Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Serfhau — Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo

Setpes — Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Espírito Santo

Serves — Espírito Santo Serviços Gerais Ltda.

Sindiex — Sindicato do Comércio de Exportação e Importação do Estado do Espírito Santo

Sindimicro — Sindicato dos Empresários de Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo

Sindicopes — Sindicato da Construção Pesada no Espírito Santo

Sinduscon — Sindicato da Indústria da Construção Civil

Sinepe-ES — Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Espírito Santo

Sudene — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

Sudepe — Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

Supin — Subsecretaria de Estado de Polos Industriais

Telest — Telecomunicações do Espírito Santo S.A.

TIMS — Terminal Industrial Multimodal da Serra

TRA — Terminais Retroportuários Alfandegados

Transcol — Sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória

TUP — Terminais de Uso Privado

UCL — Ensino Superior Unificado do Centro-Leste

Ufes — Universidade Federal do Espírito Santo

Unesc — Centro Universitário do Espírito Santo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 MÉTODOS E METODOLOGIAS.....	30
1.1.1 Análise dos documentos-síntese	30
1.1.2 Análise dos cadernos de consultores	33
1.1.3 Realização de entrevistas.....	34
1.1.4 Identificação dos principais agentes e seus interesses	36
1.1.5 Produção de mapas temáticos	37
1.1.6 Revisão bibliográfica.....	38
2 ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA UMA ANÁLISE DA AGENDA 21	44
2.1 A PRODUÇÃO MÍTICA POR MEIO DA AGENDA 21	45
2.2 O CONCEITO DE CAMPO APLICADO AO ESTUDO DA AGENDA 21	50
2.3 A CODIFICAÇÃO NA NARRATIVA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO...52	
2.4 A IDEIA DE HETEROTOPIA E A AGENDA 21	57
2.5 A AGENDA 21 PRODUZINDO O ETHOS DO HABITANTE DA CIDADE.....	64
3 O ESTADO ENQUANTO DIMENSÃO SIMBÓLICA.....	68
3.1 A DIMENSÃO SIMBÓLICA DO ESTADO E SUA ATUAÇÃO	70
3.2 A NATURALIZAÇÃO SIMBÓLICA DO ESTADO NEOLIBERAL.....	77
3.3 O ESTADO COMO PRODUTOR DE IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS.....	86
3.4 O ESTADO BRASILEIRO E AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS.....	94
3.5 A CRISE COMO ELEMENTO DO DISCURSO SIMBÓLICO NA MOLDAGEM DO TERRITÓRIO CAPIXABA.....	102
3.6 UM NOVO DISCURSO ESTATAL A PARTIR DA “UNANIMIDADE CAPIXABA”	110
4 AS FORMAS E SIGNIFICAÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	118
4.1 A IDEIA DE PLANO-DISCURSO COMO OUTRO OLHAR SOBRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	118
4.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A HETEROTOPIA CATALÃ COMO PARADIGMA DIFUNDIDO PELO MUNDO.....	122
4.3 A IDEIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A AGENDA 21	132
4.4 O PLANEJAMENTO A PARTIR DA DÉCADA DE 1970 COMO INDUTOR DE TRANSFORMAÇÕES NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA	141
5. A AGENDA 21 COMO UMA HETEROTOPIA ADOTADA EM MUNICÍPIOS DA GRANDE VITÓRIA	159
5.1 AS AGENDAS 21 DA CIDADE DE VITÓRIA	161

5.2 A AGENDA 21 DE VILA VELHA: O FUTURO DA NOSSA TERRA	176
5.3 A AGENDA 21 DE SERRA: O SERRA 21 E AS SUAS VERSÕES	185
5.4 A AGENDA 21 DE CARIACICA: DO CARIACICA VALE MAIS ATÉ A AGENDA CARIACICA	196
6. ANÁLISE DOCUMENTAL DAS AGENDAS 21	208
6.1 O VITÓRIA DO FUTURO: PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE 1996–2010	209
6.1.1 Códigos sintáticos.....	210
6.1.1.1 <i>Fotos</i>	210
6.1.1.2 <i>Ilustrações</i>	215
6.1.1.3 <i>Mapas</i>	216
6.1.2 Códigos semânticos.....	216
6.1.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	216
6.1.2.2 <i>Léxico</i>	219
6.1.2.3 <i>Metáfora</i>	222
6.1.3 O que não foi mencionado na Agenda 21.....	222
6.2 A AGENDA 21 DE VITÓRIA: UM SONHO EM CONSTRUÇÃO	223
6.2.1 Códigos sintáticos.....	224
6.2.1.1 <i>Fotos</i>	224
6.2.1.2 <i>Ilustrações</i>	229
6.2.1.3 <i>Mapas</i>	229
6.2.2 Códigos semânticos.....	230
6.2.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	230
6.2.2.2 <i>Léxico</i>	232
6.2.2.3 <i>Metáfora</i>	235
6.2.3 O que não foi mencionado na Agenda 21.....	235
6.3 A AGENDA 21 DE VILA VELHA	236
6.3.1 Códigos sintáticos.....	237
6.3.1.1 <i>Fotos</i>	237
6.3.1.2 <i>Ilustrações</i>	240
6.3.1.3 <i>Mapas</i>	242
6.3.2 Códigos semânticos.....	244
6.3.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	244
6.3.2.2 <i>Léxico</i>	246
6.3.2.3 <i>Metáforas</i>	248
6.3.3 O que não foi mencionado na Agenda 21.....	248

6.4 O PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SERRA 2000–2020	250
6.4.1 Códigos sintáticos.....	251
6.4.1.1 <i>Fotos</i>	251
6.4.1.2 <i>Ilustrações</i>	255
6.4.1.3 <i>Mapas</i>	256
6.4.2 Códigos semânticos.....	258
6.4.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	258
6.4.2.2 <i>Léxico</i>	261
6.4.2.3 <i>Metáforas</i>	262
6.4.3 O que não foi mencionado na Agenda 21	264
6.5 AGENDA SERRA 21: PLANO ESTRATÉGICO 2007-2027	265
6.5.1 Códigos sintáticos.....	265
6.5.1.1 <i>Fotos</i>	266
6.5.1.2 <i>Mapas</i>	269
6.5.2 Códigos semânticos.....	271
6.5.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	271
6.5.2.2 <i>Léxico</i>	273
6.5.2.3 <i>Metáforas</i>	274
6.5.3 O que não foi mencionado na Agenda 21	275
6.6 SERRA: AGENDA DO FUTURO 2012-2032	277
6.6.1 Códigos sintáticos.....	277
6.6.1.1 <i>Fotos</i>	277
6.6.1.2 <i>Ilustrações</i>	280
6.6.1.3 <i>Mapas</i>	281
6.6.2 Códigos semânticos.....	283
6.6.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	283
6.6.2.2 <i>Léxico</i>	285
6.6.2.3 <i>Metáforas</i>	286
6.6.3 O que não foi mencionado na Agenda 21	288
6.7 CARIACICA VALE MAIS — PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE CARIACICA — 2003–2022	288
6.7.1 Códigos sintáticos.....	289
6.7.1.1 <i>Fotos</i>	289
6.7.2 Códigos semânticos.....	293
6.7.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	293

6.7.2.2 <i>Léxico</i>	295
6.7.2.3 <i>Metáforas</i>	297
6.7.3 O que não foi mencionado na Agenda 21.....	298
6.8 AGENDA CARIACICA: PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL PARA A CIDADE 2010–2030	298
6.8.1 Códigos sintáticos.....	299
6.8.1.1 <i>Fotos</i>	299
6.8.1.2 <i>Ilustrações</i>	303
6.8.1.3 <i>Mapas</i>	304
6.8.2 Códigos semânticos.....	306
6.8.2.1 <i>Enunciados textuais</i>	306
6.8.2.2 <i>Léxico</i>	308
6.8.2.3 <i>Metáforas</i>	309
6.8.3 O que não foi mencionado na Agenda 21.....	309
6.9 OS AGENTES ENVOLVIDOS E SEUS INTERESSES	312
6.10 UMA CARTOGRAFIA DO PODER EXPRESSO NA AGENDA 21.....	332
CONCLUSÃO	341
REFERÊNCIAS	346
APÊNDICES	359

1 INTRODUÇÃO

Enquanto ciência, a Geografia estuda há muito tempo as diversas temáticas que envolvem a cidade, sua produção, seus agentes, suas vivências e a significação de cada área; enfim, é uma ampla variedade de temas cada vez mais explorados. Essa produção acadêmica congrega diferentes perspectivas analíticas, demonstrando sua evolução científica à medida que estabelece uma relação dialógica com outros campos de conhecimento. Trabalhos como os de Dosse (1993; 1994), Zanotelli (2019) e Pedrosa (2013) confirmam que essa interseção disciplinar reflete a influência de correntes teóricas, dentre as quais destacamos o marxismo e o estruturalismo como vertentes importantes.

A respeito do estruturalismo, Dosse (1994) admite que a sua influência em relação ao campo científico provocou uma mudança de pensamento, promovendo uma nova leitura epistemológica do objeto a ser estudado. No caso da Geografia, essa ruptura possibilitou novas perspectivas de análise, porém a atingiu de uma maneira específica.

Ao discorrer sobre a influência do estruturalismo na Geografia, Pedrosa (2013, p. 65) lembra que a conexão entre essa corrente e a referida ciência teve poucas ligações com a tradição durkheimiana, derivando-se do estruturalismo operacional de Jean Piaget e do marxismo estrutural de Althusser, Balibar e Establet (1980).

Nessa proposta de renovação envolvendo o pensamento geográfico, percebemos que a possibilidade de diálogo promovido pelo estruturalismo entre as correntes de pensamento ofereceu novas perspectiva de análise da cidade. Todavia, essa renovação também proporcionou uma percepção da cidade enquanto fenômeno que envolve outras dimensões, nas quais destacamos a influência do Estado e de outras instituições afins ao espaço urbano, bem como as relações de poder aí existentes.

Observamos que não é somente pela violência que o Estado atua, pois vale-se também de outros recursos que levam à sua aceitação. Nesse sentido, acreditamos que o aspecto simbólico de um planejamento estratégico, como a Agenda 21, constitui-se num elemento importante para a análise. Esse aspecto integra o processo de construção cognitiva que remete à maneira como é apresentada a realidade que nos cerca. No caso da Agenda 21, cremos que o simbólico ocupa um lugar

privilegiado, apresentando uma concepção de cidade e dos agentes em seus variados interesses.

Consideramos a Agenda 21 um instrumento que consiste num discurso que expressa a dimensão simbólica do Estado quando opera a partir de uma estrutura cognitiva na qual a racionalidade científica se estabelece como um de seus principais elementos. Uma das questões que cremos ser pertinente sobre esse documento reside na percepção de que se trata de uma ferramenta importante para o Estado à medida que atua no plano simbólico, instituindo um discurso que visa a um tipo de organização do território. Entretanto, ao pensar nessa organização, presumimos ser possível indagar sobre qual é a forma impressa nesse território e quem de fato o organiza.

Em meio ao debate sobre o modelo de um crescimento econômico e na esteira do debate ambiental, percebe-se que os problemas urbanos ganharam maior visibilidade, principalmente a partir da década de 1990, com a Rio-92. Nesse sentido, a cidade vem sendo idealizada como um espaço de possibilidade de equidade social, que as Agendas 21 global e brasileira (BRASIL, 2004a; 2004b) passaram a chamar de cidade sustentável. Esse cenário favoreceu a produção de um discurso sobre uma pretensa sustentabilidade em relação ao capitalismo, no qual o desenvolvimento sustentável poderia ser conseguido a partir de um planejamento visando a alcançar metas estabelecidas por meio da Agenda 21 nos planos global, nacional, regional e local.

Passado o período de efervescência envolvendo a elaboração da Agenda 21, pouco se fala nesse documento ou nas propostas ali apresentadas. Pretendemos neste estudo trazer para discussão a Agenda 21 como uma expressão da dimensão simbólica do Estado enquanto planejamento estratégico estatal, cujo teor expressa uma dimensão ideológica sobre o espaço.

Cabe aqui salientar algumas considerações sobre o planejamento estratégico. Por planejamento, autores como Souza (2010, p. 46) o entendem como uma preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra. A utilização do termo “estratégico” agregado ao planejamento leva na maior parte das vezes à uma perspectiva “mercadófila”, o que é um erro, uma vez que o rótulo “planejamento estratégico” abrange coisas distintas que incluem desde versões com enfoque conservador empresarial, até o “planejamento estratégico situacional” de Carlos Matus, ex-ministro do governo de Salvador Allende. Assim, a menção ao planejamento estratégico nesse estudo faz referência a modelos

administrativos inspirados em técnicas e conceitos aplicados ao mundo empresarial que são utilizados no planejamento urbano.

A Agenda 21 pode ser caracterizada como um plano de ação adotado a partir da Conferência do Rio de 1992, cuja construção se deu em escala global, nacional e local, que enfatiza conceitos como o desenvolvimento sustentável e estabelece metas para alcançá-lo. No caso específico da Agenda 21 Local, podemos entendê-la como um processo que se apresenta como “participativo” e multissetorial voltado para a construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local (BRASIL, 2003).

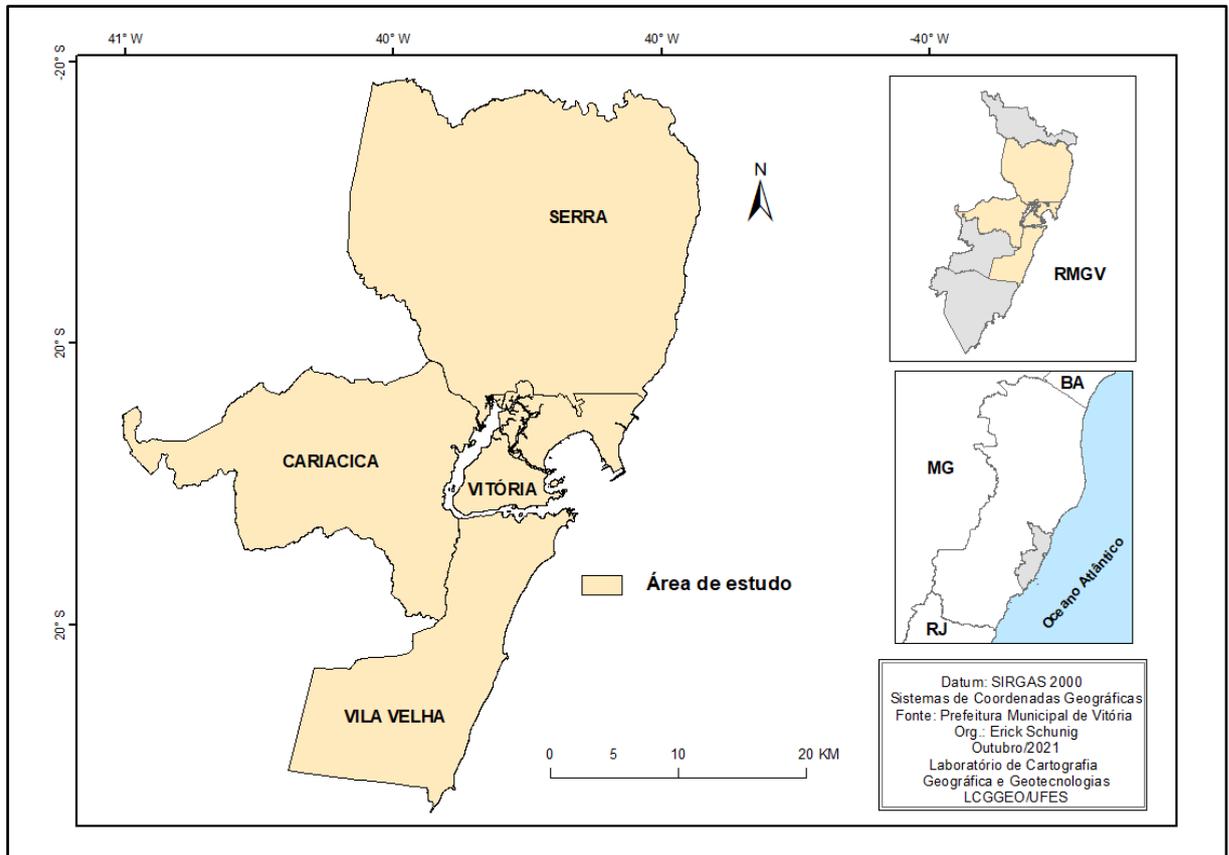
Nossa proposta visa a analisar a Agenda 21 Local como um modelo de planejamento estratégico apresentado pelo Estado para a expor uma cidade idealizada por intermédio da ordem discursiva que remete a uma heterotopia. Ao fazermos menção sobre heterotopia, referimo-nos a um conceito que Foucault (2013)¹ elaborou para se referir a lugares inseridos na sociedade que se propõem a ser uma utopia realizável, cuja abordagem será detalhada no capítulo dois deste trabalho. Partimos da premissa que o discurso apresentado pela Agenda 21 Local se constituiu numa estratégia de validação dos interesses de alguns agentes, por intermédio da idealização de um tipo de cidade e a construção de um consenso em prol desta, que na prática se revelou ineficaz em relação à proposta de uma governança equânime e de uma cidade mais justa, tal como preconizam as diretrizes da Agenda 21 brasileira (BRASIL, 2004a; 2004b).

Observamos que desde o final do século XX vários agentes vêm imprimindo na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) uma lógica de produção do espaço urbano, cuja atuação ocorreu de forma diferenciada e congregou alguns municípios da RMGV. Nesta pesquisa, analisaremos qual a influência da Agenda 21 nessas cidades ao apresentá-las por meio de uma simulação de uma realidade construída no plano simbólico, a fim de ganhar a adesão da população e legitimar interesses de alguns agentes. Nossa análise teve como foco os documentos publicados entre os anos de

¹ Segundo nota dos editores da *Revista Estudos Avançados*, o conceito de heterotopia elaborado por Foucault foi escrito na Tunísia em 1967 e mencionado numa Conferência proferida no Cercle d'Études Architecturales em 14 de março de 1967, porém sua publicação como texto somente foi autorizada pelo autor em 1984.

1996 a 2012; e nossa área de estudo abrange os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica, localizados na RMGV (Figura 1).

Figura 1: Mapa da área de estudo



Fonte: Adaptado pelo autor (2021)

A opção por esses municípios reside no fato de que estes elaboraram a Agenda 21 Local no final do século XX e início do XXI, além de sofrerem grandes transformações em seus respectivos territórios nesse período. Nesse contexto de mudança, é perceptível que alguns agentes vêm sendo privilegiados. Cabe aqui salientar que, devido à gama de informações dos municípios selecionados, optamos por não incluir documentos similares oriundos de outros municípios da RMGV, como a cidade de Viana, além da Agenda 21 Metropolitana, cuja elaboração foi efetuada em paralelo aos documentos realizados pelos municípios estudados.

O final do século XX foi marcado não apenas pela discussão ambiental, mas, também, pela ascensão do Local como o *locus* privilegiado de conexão global e resolução dos

conflitos, ao passo que se observaram o enfraquecimento do Estado e a consolidação do modelo neoliberal na gestão pública (BRANDÃO, 2007). A gestão urbana a partir desse período passou a ser norteadada pela disputa de investimentos, incorporando o *marketing* e a propaganda como elementos estratégicos para a construção de uma imagem atraente aos possíveis investidores (VAINER, 2000; SÁNCHEZ, 2001; 1997). Esse processo remete à construção do mito em torno da cidade enquanto um território idealizado, que é apresentado sem conflitos (BARTHES, 1980; MORAES, 1991). Acreditamos que a discussão ambiental foi incorporada a esse processo de mitificação como um elemento diferencial por meio da Agenda 21.

Em face disso, indagamos por que — apesar de o plano-discurso estatal contido na Agenda 21 dos municípios estudados propor uma cidade mais justa para todos — é possível constatar um agravamento de problemas como o déficit habitacional, a mobilidade urbana, a poluição, dentre outros, ao mesmo tempo em que vem ocorrendo a expansão econômica de diferentes campos, sobressaindo a atuação de diferentes agentes?

Trabalhamos com a hipótese de que a atuação de agentes de alguns campos específicos nesses municípios está ligada à construção de um plano-discurso estatal que opera por meio de mecanismos simbólicos, visando a criar uma cidade idealizada por intermédio do mito que se encontra presente na Agenda 21, mas que se difere da cidade real.

Presumimos que o discurso, enquanto mito, assume uma dimensão simbólica que visa à adesão e ao consenso e se impõe por meio de estruturas cognitivas que constroem a realidade e estabelecem uma ordem, tendendo a consolidar um projeto hegemônico que oblitera as desigualdades existentes na área de estudo, mas favorece alguns agentes sociais. Ao mesmo tempo, percebemos na narrativa do plano-discurso estatal dos municípios estudados alguns elementos que vão ao encontro dos interesses dos agentes que capitanearam a construção da Agenda 21; tais interesses, acreditamos que são relevantes para este trabalho.

A justificativa deste trabalho se liga às transformações que envolvem o espaço urbano da RMGV em relação à sua estrutura socioeconômica. Instituída pela Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995 (ESPÍRITO SANTO, 1995), a RMGV engloba atualmente sete municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Trata-se dum espaço que, de acordo com Oliveira Junior (*et al.*, 2014),

concentrava em 2010 aproximadamente 48% da população e 63% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual.

Esse processo de concentração pode ser compreendido a partir da dinâmica que envolve a economia do Espírito Santo, pautada pela desestruturação de sua base econômica no setor agrário e a reestruturação a partir da industrialização. Siqueira (2001) e Zanotelli (*et al.*, 2012) identificam elementos sobre esse processo de transformação, em que se distinguem três períodos que marcam o desenvolvimento da economia capixaba.

O primeiro vai até a década de 60, caracterizado por uma economia agrário-exportadora. O segundo compreende as décadas de 1960 a 1970, marcadas pelo declínio de atividades “tradicionais”, pelo crescimento acelerado da pecuária bovina e pela intensificação do surgimento de pequenas e médias indústrias. Um terceiro período tem início a partir de meados da década de 1970, com a implantação de complexos industriais de setores como o de siderurgia e de celulose. Por estarem localizadas em sua maioria nos municípios da RMGV, ou em sua imediata proximidade, essas plantas industriais alavancaram o processo de urbanização, caracterizando-se pela concentração demográfica e econômica.

No contexto dessas transformações na RMGV, o Estado vem avocando o papel de condutor desse processo por intermédio de um discurso com a proposta de organização do espaço metropolitano. No caso específico dessa Região, Venerando (2014) observa que desde 1995 o Estado vem estabelecendo diretrizes visando a instituir uma gestão metropolitana, constituindo em 2005 o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). Todavia, o que se realça são as dificuldades envolvendo a desarticulação entre os gestores municipais e estaduais com as comunidades, bem como o crescimento de problemas metropolitanos.

Ao ressaltar o processo de formação da RMGV, destacamos a existência de um discurso de planejamento estratégico idealizado pelo Estado, que na prática se tem revelado ineficaz em relação à proposta de uma governança metropolitana equânime que envolva os municípios, bem como a resolução dos problemas existentes. Nesse contexto, o Estado se apresenta como um propulsor dos interesses de agentes de segmentos econômicos, com destaque para o setor da construção imobiliária,

produzindo um plano-discurso que estabelece diretrizes de organização que vêm privilegiando alguns agentes.

Em seu estudo sobre a Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996), Klug (2005) chama atenção para o fato de que esse documento teve como focos a atração de investimentos e a inserção na competição global como uma cidade portuária, em detrimento da participação popular e da redução das desigualdades. Essas Diretrizes se coadunam com as aspirações de agentes visando ao incremento da logística como empreendimento, da valorização da terra e da atividade imobiliária. Em contrapartida, observamos atualmente a inércia da administração pública municipal em relação às propostas de revitalizar espaços como o Centro da capital, área cuja previsão de revitalização consta na segunda versão da Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003), demonstrando o caráter seletivo em relação às ações previstas no plano-discurso estatal.

Enfatizando a hipótese aventada para este estudo, elencamos aqui alguns indicativos obtidos durante nossa dissertação de mestrado, na qual identificamos aspectos do plano-discurso estatal na Agendas 21 do município de Serra (2000). Nesse documento (SERRA, 2000), encontramos elementos que caracterizam uma proposta de organização espacial alusiva à expansão imobiliária no município, visando à atração de população de classe média como novo perfil de moradores, a fim de criar demanda para comércios e serviços mais diversificados e abrangentes (SCHUNIG F., 2014). O referido documento destaca a necessidade de construção de condomínios residenciais e *shoppings* como equipamentos importantes para alcançar este objetivo.

Também encontramos referências similares em outros municípios da RMGV. No que se refere ao município de Vila Velha na Agenda 21 (VILA VELHA, 2004), observamos que o documento-síntese apresenta a construção de condomínios residenciais para população de médio e alto poder aquisitivo como oportunidade de desenvolvimento para o município, além da alocação de empreendimentos como espaço privilegiado expandido da Capital.

No caso de Cariacica, a Agenda 21 (CARIACICA, 2002) ressalta a existência de áreas públicas disponíveis para negócios como um propulsor de desenvolvimento sustentável, além de propor, como ação prioritária, a criação de uma legislação facilitadora de investimentos, como condomínios industriais.

A partir desses indícios, acreditamos ser pertinente a realização de um estudo envolvendo o plano-discurso presente nas Agendas 21 nos municípios estudados. Pretendemos analisar o papel do Estado como o produtor de uma cidade idealizada, mediada pelo mito, onde são criadas distinções em alguns espaços em detrimento de outros, privilegiando alguns campos sociais.

1.1 MÉTODOS E METODOLOGIAS

A partir das considerações expostas, realizaremos uma análise envolvendo a Agenda 21 nos municípios estudados. Nossa proposta metodológica visa a identificar elementos do plano-discurso que realizam uma síntese da cidade, construindo uma idealização da urbe ao mesmo tempo em que visa à adesão da população. Cabe ressaltar que ao mencionarmos o termo plano-discurso nesse trabalho, estamos nos referindo a um conceito de Villaça (1999), cuja definição remete à questão ideológica que envolve o planejamento, valendo-se da linguagem técnica que se apoia no Estado, na razão e na ciência como elementos de legitimação que possibilitam a dominação de uma classe sobre as demais. A utilização desse termo aplicado a Agenda 21 remete à ideia de que o referido documento integra um conjunto de estratégias de agentes que visa a ocupar um espaço institucional para assim fazerem valer os seus interesses.

Com o intuito de detalhar as atividades que serão executadas em nossa jornada metodológica, optamos por apresentá-las divididas em tópicos, nos quais detalhamos a documentação analisada, as entrevistas e a base teórica de autores previstos para a realização deste estudo. Para tal análise, trabalhamos da seguinte forma que passamos a detalhar.

1.1.1 Análise dos documentos-síntese

Definimos como documentos-síntese o produto final da Agenda 21, que consiste no trabalho que foi publicado e divulgado para a sociedade. Tal como indica a denominação, esses documentos primam pela síntese e se valem da utilização de elementos que remetem a uma significação da cidade. A análise desses documentos visa à identificação de signos no plano-discurso que foram utilizados para idealizar a

cidade e conquistar a adesão ao projeto. Ao todo, analisaremos nove documentos-síntese, sendo distribuídos da seguinte forma de acordo com os municípios:

I — Vitória: Plano Estratégico 1996-2010; Agenda 21 da cidade de Vitória — um sonho em construção 2002.

II — Vila Velha: Agenda XXI Vila Velha 2002–2015.

III — Serra: Serra 21 Plano Estratégico da Cidade 2000–2020; Serra 21 Plano Estratégico da Cidade 2007–2027; Serra Agenda do Futuro 2012–2032.

IV — Cariacica: Cariacica Vale Mais 2003–2022; Agenda Cariacica 2010–2030: agenda sustentável para a cidade.

É importante salientar que, no caso do Plano Estratégico 1996–2010 da cidade de Vitória (VITÓRIA, 1996), o referido documento não recebeu a denominação de Agenda 21, porque foi elaborado num período anterior ao da Agenda 21 Brasileira. Entretanto, esse planejamento teve forte influência das discussões sobre o meio ambiente e a cidade, discussões essas oriundas da Conferência Rio 92. Dada a sua influência nas demais agendas analisadas, optamos pela sua análise.

Também atentamos para o fato de que, apesar da menção nesse estudo sobre a Agenda 21 de Vitória 2008–2028, decidimos não incluí-la como objeto de análise devido à gama de informações contidas nesse trabalho, além das especificidades que caracteriza a elaboração e a publicação desse documento expressas no capítulo cinco. A mesma motivação se aplica as Agendas 21 Metropolitana e do município de Viana, que apesar de serem elaboradas no período correlato aos documentos dos municípios escolhidos, optamos por não inclui-las neste trabalho. No caso de Vila Velha, além da Agenda 21, citamos o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (2010), com intuito de caracterizar a conjuntura política e os interesses que predominaram posteriormente à elaboração da agenda.

A partir dessa proposta que envolve a identificação de códigos no plano-discurso, elaboramos uma proposta em relação à classificação de elementos a partir de uma codificação que possibilite a identificação do mito (BARTHES, 1980). Com base na codificação elaborada de Raffestin (1993) e no aporte de outros autores, cuja exposição faremos no capítulo dois, organizamos uma proposta metodológica para identificação e análise dos códigos presentes no documentos-síntese (Tabela 1).

Tabela 1 — Elementos da codificação sintática e semântica analisados com base em Raffestin (1993)

Códigos	
Sintático	Semântico
Caracterização da construção do território a partir da forma, da dimensão e sua posição.	Maneiras de dissimulação da estratégia que conduziu o resultado através dos tipos de mensagens apresentadas.
Elementos: fotos, ilustrações e mapas.	Elementos: os enunciados textuais (palavras e locuções), o léxico e a metáfora.

Fonte: Adaptado pelo autor (2021)

A codificação sintática para a análise desse estudo abrange elementos que apresentam o território nos documentos-sínteses a partir de elementos como forma, dimensão e posição. Assim, optamos pela análise de fotos, ilustrações e mapas como códigos que expõem aspectos que remetem à caracterização do território mostrado pelos discursos oriundos das Agendas 21. Para esse estudo, consideramos como ilustrações tanto os desenhos preparados por intermédio de softwares gráficos quanto os realizados à mão livre.

No caso dos códigos semânticos, trabalhamos com enunciados textuais, especificamente palavras e locuções, que se constituem em formas de dissimulação das estratégias apresentadas pelos agentes nos discursos das Agendas 21. Convém ressaltar que autores como Barthes (1980) e Foucault (apud CHERQUES, 2010) não restringem a ideia de enunciado ao texto escrito, considerando também outros elementos, como as fotos, ilustrações e os mapas. Porém, neste trabalho estabelecemos a classificação com base em Raffestin com o intuito de melhor identificar aspectos da utilização desses elementos imagéticos e textuais no discurso desses documentos. No caso de determinados códigos semânticos, verificamos que alguns enunciados integram um vocabulário característico da Agenda 21 Local (Mello, 2006), que nesse estudo serão identificados como léxicos. Ainda sobre a codificação semântica, a nossa análise também observou que alguns enunciados operam a partir

a transferência de atributos de um objeto para outro, visando a criar um novo sentido, tal como as metáforas vêm sendo utilizadas nos discursos econômicos e em determinados planejamentos estratégicos (OLIVEIRA, 1999). Acreditamos que essa transferência de atributos provocada por tais enunciados nos documentos-síntese objetiva a produção de uma significação que atende às estratégias estabelecidas pelos agentes; a essa significação, neste estudo nomearemos como metáfora.

Também cabe mencionar que em determinados documentos-síntese constatamos a ausência de alguns códigos sintáticos, como no caso do Serra 21 Plano Estratégico da Cidade 2007–2027 (SERRA, 2008) relativo às ilustrações. Verificamos situação similar em relação a mapas e ilustrações na agenda Cariacica Vale Mais 2003–2022 (CARIACICA, 2002).

1.1.2 Análise dos cadernos de consultores

Os cadernos de consultores se referem aos documentos elaborados por especialistas técnicos e que foram (ou não) disponibilizados ao público. Esses trabalhos são caracterizados como um tipo de estudo voltado a um tema específico, cujo teor subsidiou os documentos-síntese das agendas dos municípios estudados, a Agenda 21.

Observamos que em alguns casos esses cadernos não foram publicados e tampouco disponibilizados ao público, o que gerou num grande obstáculo para realização do levantamento documental, já que foram perdidos ou encontraram-se em local desconhecido. Identificamos essa situação no caso de Vitória (VITÓRIA, 1996), em que foi possível obter somente o caderno de meio ambiente. No caso de determinados exemplares, como algumas edições das agendas de Cariacica (CARIACICA, 2002) e de Serra (SERRA, 2012), não conseguimos obter nenhum desses documentos.

Ao definirmos esses estudos como cadernos de consultores, englobamos trabalhos como os estudos temáticos e os diagnósticos. Diferente dos documentos-síntese, esses cadernos se caracterizam por serem estudos mais ricos em detalhes sobre a temática pesquisada. Também, contrariando a forma do documento-síntese, esses estudos são dotados de uma linguagem técnica, sem a preocupação de ser acessível à compreensão de pessoas leigas.

A finalidade de analisarmos esses documentos é estabelecer uma comparação entre esses trabalhos desenvolvidos por consultores e o que foi publicado no documento-síntese. O objetivo aqui é verificar informações que foram indicadas nesses estudos, mas que foram obliteradas no documento-síntese. Em virtude da quantidade de informações contidas nesses documentos, priorizamos algumas indicações ou projetos aventados pelos consultores.

Ressaltamos que não é objetivo deste estudo realizar uma análise que envolva todos os cadernos de consultores. Portanto, a fim de estabelecer uma padronização para a análise desses cadernos, utilizamos como critério a definição de estudos que têm propostas de intervenção direta na área dos municípios estudados, tais como a criação de um equipamento público ou a previsão de investimentos privados de forte repercussão no território.

Definimos como documentação a ser analisada os cadernos que contemplem as seguintes áreas temáticas observadas pelos consultores: meio ambiente, turismo, urbanização, desenvolvimento econômico, transporte e logística. No caso de Serra (SERRA, 2008) e Cariacica (CARIACICA, 2010), também foram analisados estudos sobre a elementos que possibilitariam a criação ou fortalecimento de uma identidade local de suas populações. Dessa forma, a partir do levantamento documental realizado identificamos 30 cadernos alusivos a essas áreas que serão objeto de análise para este estudo.

1.1.3 Realização de entrevistas

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agentes que participaram da elaboração das Agendas 21. Adotamos o modelo de entrevista semiestruturada, com base num roteiro utilizado pelo pesquisador (MINAYO, 2010).

Optamos por esse modelo em virtude da possibilidade de extrair o máximo de informações de cada relato, a partir da inserção de novos questionamentos que permitissem um maior aprofundamento nas respostas às questões apresentadas. Ao todo, foram obtidos quinze (15) depoimentos num período de dois anos, sendo interrompidas devido a pandemia da Covid-19.

Foi elaborado um roteiro de entrevistas (Apêndice 1) em que procuramos estabelecer certos padrões, como o número de perguntas e os assuntos abordados durante a

coleta dos relatos para que o roteiro entrevistasse o mínimo possível. Com intuito de manter o anonimato dos entrevistados, decidimos identificá-los a partir de nomes de personagens do universo literário de Machado de Assis (Tabela 2).

Tabela 2 — Relação dos agentes entrevistados por grupo e município

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS		
Identificação	Grupo	Município
Guiomar	representante de Prefeitura e consultor	Vitória
Estevão	representante de Prefeitura	Vila Velha
Luis	representante da sociedade	Serra
Glória	representante de Prefeitura	Serra e Cariacica
Ezequiel	consultor	Cariacica e Serra
Salvador	consultor	Vitória e Serra
Bento	consultor e representante da sociedade	Serra e Vitória
Helena	consultor	Vitória, Cariacica e Vitória
Melquior	representante da sociedade e consultor	Vitória
Jacó	representante da sociedade	Serra
Rubião	representante da sociedade	Cariacica
Lina	representante da sociedade	Cariacica
Brás	representante da sociedade	Vila Velha
Cristiano	representante de Prefeitura e representante da sociedade	Vitória e Vila Velha
Félix	consultor	Vitória e Vila Velha

Fonte: Adaptado pelo autor (2021)

As entrevistas tiveram em média uma hora de duração; nesse período, foi possível reconstituir aspectos importantes da elaboração da Agenda 21, como a forma de participação dos agentes envolvidos, os relatos de experiência sobre a condução do processo, a existência de interferências de agentes na execução dos trabalhos, a maneira como era compreendida a Agenda 21 e as expectativas e frustrações geradas por esse documento enquanto possibilidade de mudança na qualidade de vida nas cidades estudadas.

Ressaltamos que em alguns casos o entrevistado operou em mais de um município, conforme o seu campo de atuação. Encontramos casos de agentes que trabalharam como consultores num determinado município, e em outra cidade exerceram o papel de representantes da sociedade. Também constatamos casos de agentes que atuaram como representantes de Prefeitura em diferentes municípios, além de observarmos a existência de servidores públicos que participaram como convidados para atuar como consultores.

Após a nomeação dos agentes, instituímos uma identificação em grupos a partir do campo em que estão inseridos. Tencionamos, com essa medida, pensar a partir do campo, levando em conta como os grupos se relacionam, suas interações e práticas (BOURDIEU, 1989, p. 29).

Assim, estabelecemos uma classificação em virtude de sua arena de atuação, sua representatividade e seus interesses relativos ao grupo e campo a que pertencem, a fim de melhor identificá-los:

- I — Representantes das Prefeituras: consiste nos agentes que atuaram como servidores, efetivos ou contratados, durante o processo de elaboração da Agenda 21.
- II — Representantes da sociedade: compreende os agentes de associações e movimentos populares que participaram ativamente do processo.
- III — Consultores: especialistas contratados para elaboração de estudos específicos.

1.1.4 Identificação dos principais agentes e seus interesses

A partir dos documentos-síntese, procuramos identificar quais são os agentes que participaram do processo de elaboração desses documentos, quais seus interesses e

quem deteve maior participação e influência nesse processo. Estabelecemos uma classificação dos agentes, dividindo-os da seguinte forma:

I — Agentes públicos envolvidos como realizadores e patrocinadores.

II — Agentes representantes da população envolvidos diretamente na elaboração da Agenda 21.

III — Agentes privados que são apresentados como patrocinadores.

IV — Agentes influentes que não aparecem diretamente.

Após a identificação e classificação, elaboramos uma cartografia a fim de identificar a rede existente entre as Agendas 21 e os agentes. Para isso, utilizamos o site onodo.org (2021) que possibilita a criação de mapas de grafos e análise de redes. Tal análise foi realizada a partir da quantidade de conexões dos agentes, possibilitando identificar aqueles que possuem maior ou menor influência.

1.1.5 Produção de mapas temáticos

Foram elaborados mapas temáticos com a intenção de colocar em relevo as áreas de maior destaque mencionadas a partir da narrativa das Agendas 21 analisadas. Para isso, baseamo-nos na discussão elaborada por Raffestin (1993), referente a uma ideia sobre propor o uso de uma linguagem para analisar o poder político e as relações que são estabelecidas com o espaço, especificamente com a produção de uma territorialidade.

Segundo Raffestin (1993), nas relações de poder que se estabelecem dentro do espaço, o Estado possui um lugar privilegiado, porém, há outros agentes que influenciam na forma de organização política inscrita no espaço e que evidenciam as relações de poder no território. O referido autor organiza uma codificação para identificar tais relações entre os agentes, a produção do território e sua representação. Dessa codificação, utilizamos como elementos a *Centralidade* e a *Quadrícula de poder*.

Acerca da *Centralidade*, Raffestin (1993) a compreende como uma área ou lugar que detém relações econômicas significativas onde se dá a convergência da ciência e da técnica: nodosidade que reúne atores paradigmáticos. A *Centralidade* ocorre em certos lugares, tais como as capitais de países, que podem exercer a centralidade

política, econômica e cultural. Com base nessa definição, utilizamos a centralidade como um código visando a identificar e apresentar as áreas que detêm relações significativas: são lugares de interesse dos agentes e concentram propostas de intervenções.

A *Quadrícula de poder*, segundo Raffestin (1993), compõe uma expressão espacial de um projeto social cuja analogia é marcada pelas relações sociais de produção, pelo modo de produção e pelo campo ideológico. Raffestin (1993) trabalha com esse conceito ao debater sobre a existência de limites que estruturam um território e justificam as suas relações de poder, como as demarcações das fronteiras e suas funções a partir do surgimento do Estado. Neste estudo, consideramos a *Quadrícula de poder* como código que representa uma área inserta na estrutura de produção simbólica relativa aos interesses dos agentes sobre a produção do território, que estão capitaneando a elaboração da Agenda 21. Trata-se de um lugar em que os agentes exercem o poder de tomada de decisões ou a influenciam inevitavelmente.

Para a elaboração dessa cartografia envolvendo tal codificação, optamos pelo uso de “regiões”, visando a identificar a representação de poder no território dos municípios estudados. Para isso, utilizamos a divisão de regiões administrativas existentes nos municípios de Vitória, Vila Velha e Cariacica. Em Serra, utilizamos a regionalização municipal elaborada para o Orçamento Participativo.

1.1.6 Revisão bibliográfica

Nesta parte introdutória do nosso estudo, valemo-nos dos trabalhos de Dosse (1993; 1994), Zanotelli (2019) e Pedrosa (2013) sobre as diferentes perspectivas analíticas que vêm influenciando a produção acadêmica na Geografia.

A justificativa para a realização da tese se baseia em Siqueira (2001), Zanotelli *et al.* (2012), Oliveira Junior *et al.* (2014), Venerando (2014), Klug (2005), Schunig F. (2014) e nas Agendas 21 dos seguintes municípios: Vitória (VITÓRIA, 1996; 2002), Serra (2000), Vila Velha (2004) e Cariacica (2002). Para os procedimentos metodológicos, operamos a partir do conceito de heterotopia, de Foucault (2013), e da ideia de codificação elaborada por Raffestin (1993).

Trabalhamos no capítulo 2 com Foucault (1999), ao discorrermos sobre a criação de taxonomias e a relação com a comunicação; com Barthes (1980), na abordagem

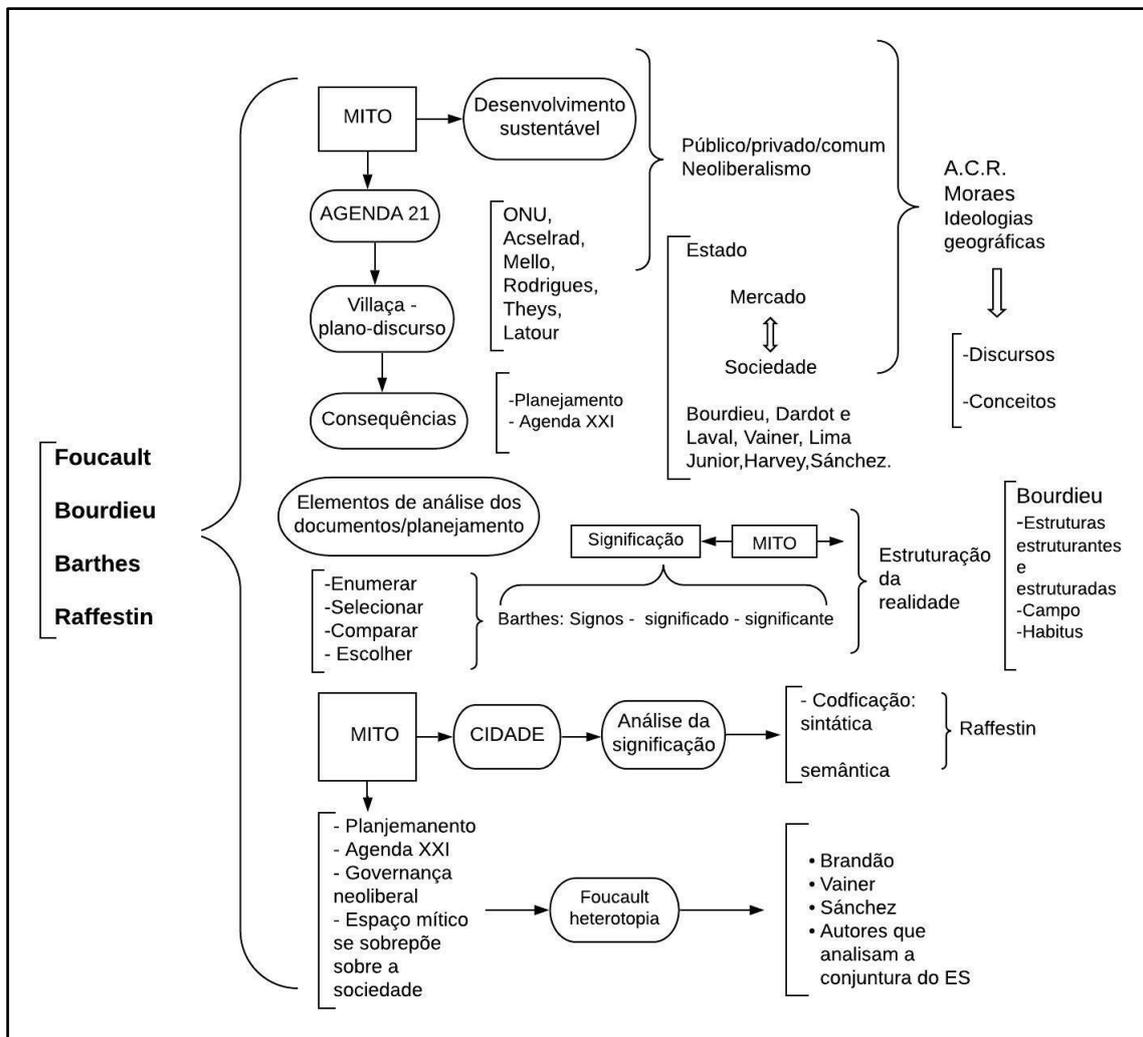
sobre o signo, a significação e o mito. Valemo-nos de Bourdieu (2013; 1989; 1983; 1980; 1977) e Catani *et al.* (2017), para a exposição dos conceitos de campo, *habitus*, estruturas estruturantes e estruturadas e capital. De Raffestin (1993; 1976), utilizamos o conceito de código e a abordagem sobre códigos sintáticos e semânticos. Para discorrermos acerca da imagem, usamos o estudo de Andrade (2009); e sobre o debate referente aos enunciados, léxicos e metáforas, baseamo-nos em Guerra e Andrade (2012), Mello (2006) e Oliveira (1999). Na abordagem sobre o *marketing* no planejamento estratégico das cidades e a produção de um ethos, tivemos como apoio Kotler, Haider e Rein (1994), Sánchez (2015; 2001; 1997) e Santana e Mariano (2013). Na abordagem sobre heterotopia, utilizamos Foucault (2013), Harvey (2014), Krüger Junior (2016) e Cherques (2010).

No capítulo 3, realizamos uma discussão sobre a dimensão simbólica e a atuação do Estado associada à Agenda 21, utilizando Bourdieu (2014; 1989; 1982; 1977), Foucault (1996), Barthes (1980) e Lefebvre (2008). Atinente à naturalização simbólica do Estado neoliberal, baseamo-nos em Dardot e Laval (2014), Brenner (2013), Harvey (2005), Bourdieu (1998), Zanotelli (no prelo), Bourdieu e Boltanski (1976). No debate sobre o Estado como produtor de ideologias geográficas, tivemos como base os estudos de Moraes (2008; 1991), Raffestin (1993), Brandão (2007) e Ferreira (2016). Para a incursão no Estado brasileiro enquanto produtor de ideologias geográficas e suas diferentes formas de atuação no século XX, usamos Moraes (2008; 1991). No que tange à produção de um discurso simbólico estatal moldando o território capixaba e a produção de um discurso de unanimidade política no Espírito Santo, discorreremos a partir de Zorzal e Silva (1987), Villaschi Filho (2011), Rainha (2012), Daré (2010), Siqueira (1995), Mello *et al.* (1987), Simões (2016; 2014), Ferreira, Bienenstein e Lira (2018).

Utilizamos no capítulo 4 o conceito de Villaça (1999) referente à ideia de plano-discurso. Para a discussão do modelo catalão de planejamento urbano, usamos a base de Vainer (2000), Lima Júnior (2003) e Sánchez (2015). Em relação à influência do conceito de desenvolvimento sustentável na Agenda 21, fizemos uso de Dardot e Laval (2014), Castells (2000), McCormick (1992), Rodrigues (2005), Acselrad (1999), Bitoun (2001), Latour (2001), Theys (2019; 2014, 1994), Ribeiro (2001) e o relatório da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991) e a Agenda 21 do Brasil (BRASIL, 2004a; 2004b).

Para traçar um panorama dos principais planejamentos estratégicos que precederam a Agenda 21 nos municípios estudados, operamos com Simões (2016), Ferreira (2016), Siqueira (1995), Mello *et al.* (1987) e Abe (1999), além dos seguintes documentos: o Plano Diretor Integrado (PDI) da Microrregião de Vitória (ESPÍRITO SANTO, 1973), o Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória, (ESPÍRITO SANTO, 1976), o ES no Século 21 (REDE GAZETA *et al.*, 1991) e o Plano Estratégico da Cidade de Vitória (1996–2010).

Figura 2 — Caminho teórico-metodológico



Fonte: Adaptado pelo autor (2021)

Para a análise atinente à Agenda 21 realizada no capítulo 6, utilizamos os seguintes documento-síntese: Agenda 21 de Vitória: (2002; 1996), Agenda 21 de Vila Velha (2004), Agenda 21 da Serra (2012; 2008; 2000) e Agenda 21 de Cariacica (2012;

2002). Também nos valem dos trabalhos de Vervloet (2020) e Fim (2015) para discorrer sobre a relação entre a Agenda 21 e os interesses de agentes portuários, bom como reportagens de sites de notícia sobre a atuação de agentes do setor siderúrgico, mineração e de transporte na RMGV.

Em relação aos cadernos dos consultores, trabalhamos com os estudos desenvolvidos por Siqueira *et al.* (1996), Calimam (2002), Borgo Filho (2002); Fonseca e Perim (2002), Lima *et al.* (2002) e Mendonça e Laranja (2002), sobre a Agenda 21 de Vitória. No caso do município de Vila Velha, utilizamos os trabalhos de Urbano Neto *et al.* (2003), Mendonça (2003), Loureiro e Pádua (2003), Marins, (2003) e Lins *et al.* (2003). Sobre o município de Serra, usamos Bettarello (2000), Buffon, D'Avilla e Silva (2000), Guimarães, Coelho e Lins (2000), Rangel, Aquino e Varanda (2000) e Setúbal e Amália (2000).

Ainda sobre o município de Serra, também trabalhamos com Teixeira e Bartole (2008), Yaginuma (2008), Campos Júnior (2008), Gomes (2008), Caus (2008) e Brasil (2008). Para a cidade de Cariacica, foram analisados os trabalhos de Gomes (2012), Bergamim (2012), Romanelli e Stelzer (2012), Campos Junior (2012), Javarini (2012), Brasil (2010) e o documento de avaliação do Plano Estratégico da Cidade Cariacica "Vale Mais" (CARIACICA, 2010).

Esta parte introdutória apresenta o nosso objeto de estudo, discorrendo sobre a hipótese e a justificativa para a sua realização. Aqui, descrevemos os procedimentos metodológicos utilizados para a análise dos documentos-síntese e para os estudos desenvolvidos pelos consultores, bem como uma proposta de cartografia visando a identificar as áreas centrais com maior importância simbólica expressa na narrativa da Agenda 21. Também discorremos sobre a realização das entrevistas, justificando o seu modelo, a classificação e a nomeação empregada para caracterizar os agentes, além de proceder à revisão da bibliografia utilizada.

O segundo capítulo versa sobre uma discussão conceitual referente ao mito e à produção de significações a partir da Agenda 21. Ali, abordamos os conceitos de campo, *habitus*, capital e estruturas estruturantes e estruturadas, aplicadas à análise da Agenda 21 neste estudo. Apresentamos uma proposta de análise da Agenda 21 a partir da ideia de codificação, destacando a imagem, o enunciado, o léxico e a metáfora, como elementos centrais do nosso estudo. Ao final desse capítulo,

debateremos a inserção do *marketing* dentro de planejamentos estratégicos como a Agenda 21, a produção da imagem e a criação de um ethos.

O terceiro capítulo procura debater a atuação do Estado a partir da sua gênese, a fim de compreendê-lo por meio do conceito de campo e dimensão simbólica junto à sociedade, especificamente a sua atuação como planejador do território. Discutimos a eficácia do discurso estatal como representação simbólica para a construção de consenso e adesão, agregando a produção de mitos como a produção do “bem comum” para a coletividade, sem perder de vista que isso se associa ao final do século XX a uma consolidação do modelo neoliberal à frente da gestão pública. Também realizamos um debate sobre o Estado como produtor de ideologias geográficas, em que o mito da integridade territorial passa a ser a tônica da legitimação do Estado e suas ações no Brasil, adaptando-se às diferentes conjunturas políticas. Ainda nesse capítulo, abordamos a produção do território capixaba a partir da elaboração de discursos desenvolvimentistas que atenderam a interesses de determinados agentes no Espírito Santo.

No quarto capítulo, discorreremos sobre o conceito de plano-discurso e sua aplicação à discussão da Agenda 21 e debateremos acerca do conceito de heterotopia aplicado à Agenda 21. Procuramos discutir as transformações assumidas pelo planejamento estratégico a partir da segunda metade do século XX; a influência do modelo catalão no planejamento estratégico da cidade; a influência do conceito de desenvolvimento sustentável e a relação com a Agenda 21; e aspectos de alguns planejamentos estratégicos que precederam e influenciaram a Agenda 21.

O quinto capítulo traz os depoimentos de agentes que participaram da elaboração dos documentos. Por meio das entrevistas, pretendemos reconstituir elementos que nos auxiliem a entender o contexto e os interesses que nortearam a construção desses planos-discursos.

O sexto e último capítulo envolve a análise das agendas 21 dos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra. Nesse processo de análise, trabalhamos com os documentos-síntese e os cadernos de consultores como referências para entendermos como essas cidades foram idealizadas por intermédio do plano-discurso e como foram sintetizadas a partir dos códigos presentes no documento-síntese. Também estabelecemos uma comparação entre os dois documentos coletados, a fim de verificar como foram incorporadas as propostas dos consultores. Por fim,

realizamos uma análise sobre o processo de elaboração da Agenda 21 nos municípios estudados, suas consequências e indicativos de possíveis temáticas a serem estudadas.

Por fim realizamos uma análise sobre o processo de elaboração da Agenda 21 nos municípios estudados, suas consequências e possíveis indicativos. Antecipando aqui uma possibilidade de conclusão, esperamos demonstrar a comprovação da nossa hipótese, identificando os principais agentes envolvidos, seus interesses relativos a Agenda 21 e as áreas das cidades que são evidenciadas pela narrativa por esses documentos, consoante às suas estratégias. Com base em nossas análises, procuramos emitir formulações críticas sobre o discurso veiculado pela Agenda 21, cuja remissão faz referência a um modelo de cidade idealizada, mas que possui efeitos práticos e estratégicos que são concretos, e que permite a ocupação do campo das alternativas políticas possíveis pelo neoliberalismo nos municípios estudados.

2 ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA UMA ANÁLISE DA AGENDA 21

Admitindo que o planejamento estratégico da Agenda 21 vai para além de um mero documento que objetiva estabelecer intervenções no território de uma cidade, interessa-nos aqui analisar essa Agenda como um discurso composto por elementos que expressam os desejos e interesses de diferentes agentes sociais. Presumimos que esse discurso apresenta um tipo de cidade, na qual se torna revelador saber quem são os agentes que estão capitaneando o processo, o que está em disputa e quais as estratégias utilizadas.

Ao considerarmos a Agenda 21 como um discurso, cremos que se trata de um instrumento dotado de signos que emitem um tipo de comunicação ao receptor, oferecendo a ele uma representação de uma cidade idealizada e uma visão de mundo, o que se conecta com a capacidade humana de se criarem representações que instituem taxonomias a partir de sistemas de signos, estabelecendo uma ordem das naturezas e do mundo em que vivemos (FOUCAULT, 1999).

A fim de identificar e entender esse processo de comunicação por meio da Agenda 21, utilizamos ao longo deste estudo alguns conceitos que serviram de base para o nosso processo analítico. Assim, acreditamos ser necessário colocá-los em relevo, visando a uma melhor compreensão da nossa base analítica e a uma comprovação da nossa hipótese.

Procuramos entender como o planejamento estratégico da Agenda 21 realiza, mediada por seu discurso, uma síntese e uma idealização das cidades aqui estudadas, a tal ponto que conquista a adesão da população. Num primeiro indicativo, percebemos que a produção desse discurso envolve elementos cognitivos que estruturam aquilo que consideramos realidade, operando a partir das nossas práticas e desejos.

Este capítulo visa a apresentar uma abordagem sobre os conceitos utilizados nesse trabalho, a fim de compreender o processo de construção cognitiva para a adesão da Agenda 21. Teceremos algumas considerações pertinentes ao simbólico e ao capital simbólico; às estruturas estruturadas e estruturantes; ao signo e à significação; e à sua relação com o mito, como elementos pertinentes, para analisarmos o discurso da Agenda 21. Justificamos o uso do conceito de campo, visando a identificar as

interações existentes entre os agentes sociais. Também objetivamos a exposição da ideia atinente à codificação e sua adaptação metodológica para análise dos documentos-síntese. Ao final, apresentamos nossas considerações sobre a produção de um ethos a partir da Agenda 21.

2.1 A PRODUÇÃO MÍTICA POR MEIO DA AGENDA 21

Uma observação preliminar sobre a Agenda 21 pode localizá-la inserta naquilo que Bourdieu (1981) denomina como ações políticas dos agentes sobre o mundo social, ao produzirem e imporem representações mentais, verbais, gráficas ou teatrais. Sendo uma ação oriunda dos agentes sociais, podemos inferir que essa Agenda constitui um discurso elaborado por esses agentes, composto de elementos cognitivos complexos, que imprimem nos receptores uma dimensão da realidade, captando-lhes a adesão.

A relação entre discurso e realidade nos insere numa seara que remete à influência da produção simbólica na Agenda 21. Salientamos que a referência ao termo “simbólico” adotado neste estudo não se restringe a algo no plano da imaginação, considerando-o como um elemento que não é necessariamente explícito e que integra uma estrutura operante na formação das disposições dos indivíduos pertinente à percepção. Bourdieu (1989) acredita que se pode perceber o simbólico como uma construção dos princípios de produção de estruturas cognitivas que classificam e organizam a realidade, permitindo conceber e pensar a existência de instituições, como o Estado, fazendo-se representar não somente pela força, mas, também, pela construção do consenso e da adesão.

O simbólico aqui não deve ser entendido como algo meramente abstrato, mas, sim, como uma dimensão concreta, correspondente ao ato de ser “reconhecido” e “valorizado”, assumindo formas institucionalizadas. O Estado se apresenta como uma instituição indutora de intervenções no espaço que influenciam a sociedade, cujas ações envolvem uma produção simbólica relativa à sua existência e à sua forma de atuação. Nesse aspecto, consideramos o planejamento estratégico como uma das vertentes envolvendo essa produção simbólica criada pelo Estado, visto que cria ou ressignifica áreas do espaço urbano, participando daquilo que poderíamos chamar de uma “alquimia simbólica” em relação a determinados locais de uma cidade.

Percebemos que a atuação da Agenda 21 transborda os limites da proposta de ser um instrumento de possíveis indicações de intervenções no território, objetivando uma determinada organização. Vimos que esse instrumento consiste num discurso que também expressa a dimensão do Estado e envolve um poder simbólico, ao operar a partir de uma estrutura cognitiva, na qual a racionalidade técnico-científica se constitui num de seus principais elementos. Entendemos aqui o poder simbólico como um poder de estruturação da realidade, um poder invisível que é exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber, ou não sabem explicitamente, que estão sujeitos a ele ou mesmo que o exercem (BOURDIEU, 1989; 1977). Esse poder se conecta à ação das práticas dos agentes e ao processo de construção e representação da realidade em que o discurso tem um papel central, e sua eficácia deve ser oriunda de uma definição dominante, dotada do poder de revelação e construção de uma objetivação (BOURDIEU, 1989).

Sendo a Agenda 21 um instrumento de ação política com forte inserção no mundo social, ela expressa por meio do seu discurso um poder simbólico que estrutura a realidade e conquista a adesão dos diversos agentes receptores. Cabe, no entanto, identificar como é produzido esse poder simbólico que estrutura a realidade por intermédio da Agenda 21. Seguindo esse raciocínio, recorreremos ao aporte teórico desenvolvido por Bourdieu (1989, p. 16), alusivo à existência de instrumentos de estruturação da realidade, os quais ele denomina de estruturas estruturantes — instrumentos de conhecimento e de construção de um mundo objetivo; e estruturas estruturadas — instrumentos que produzem um sentido objetivo a partir da comunicação, como a língua, a cultura, o discurso e a conduta.

Esses componentes estruturantes ou sistemas simbólicos (BOURDIEU, 1977) operam no plano cognitivo a partir de diferentes universos alegóricos, a fim de estabelecer uma ordem gnoseológica que fornece um sentido sobre o mundo em que estamos insertos, e produz o consenso e a adesão. Um desses componentes se destaca devido a seu poder de captar adesão e constante invocação em planejamentos estratégicos como a Agenda 21: o mito. O mito nos parece um componente fundamental que vem sendo constantemente utilizado em diversos tipos de planejamentos, apresentando uma perspectiva de realidade estruturada de acordo com os interesses dos agentes que o formulam.

Em relação ao mito, tomamos como base o conceito de Barthes (1980, p. 131) que o entende como um sistema de comunicação ou mensagem. O mito não é definido por seu objeto ou matéria, mas, sim, por sua significação. Ao abordar essa temática, Barthes (1980, p. 135; grifos do autor) toma por base o sistema semiológico dotado de três termos: o significante, o significado e o signo, sendo este último uma associação dos dois primeiros termos:

[...] Tomemos um ramo de rosas: faço significar a minha paixão. Não existem apenas aqui um significante e um significado, as rosas e a minha paixão? Nem sequer isso: para dizer a verdade, só existem rosas "passionalizadas". Mas, no plano da análise, estamos perante três termos; pois essas rosas carregadas de paixão deixam-se perfeita e adequadamente decompor em rosas e em paixão: esta e aquelas existiam antes de se juntarem e formarem esse terceiro objeto, que é o signo. Do mesmo modo que, no plano da experiência, do vivido, não posso dissociar as rosas da mensagem que transportam, assim no plano da análise não posso confundir as rosas como significante e as rosas como signo: o significante é vazio, o signo pleno, é um sentido.

Barthes trabalha a partir de um método que envolve a língua e a criação de um sistema semiológico com base em Ferdinand de Saussure. Segundo esse modelo, o significado é o conceito; o significante, a imagem acústica (de ordem psíquica); e a relação entre o conceito e a imagem é o signo (a palavra, por exemplo), o que ele chama de entidade concreta. Em sua análise, observa que o mito se constitui num sistema à parte, o qual denomina de metalinguagem. Nele, também identifica três termos: o significante, designado por forma; o significado, identificado como conceito; e um terceiro termo que no plano linguístico é chamado de signo, mas no plano mítico é identificado como significação, cuja função consiste em designar e notificar (Figura 3). A fim de explicar com mais propriedade esse sistema mítico, tomamos como base um dos exemplos utilizados por Barthes (1980, p. 138):

Eis agora um outro exemplo: estou no cabeleireiro, dão-me um exemplar do Paris-Match. Na capa, um jovem negro vestindo um uniforme francês faz a saudação militar, com os olhos erguidos, fixos sem dúvida numa prega da bandeira tricolor. Isto é o sentido da imagem. Mas, ingênuo ou não, bem vejo o que ela significa: que a França é um grande Império, que todos os seus filhos, sem distinção de cor, a servem fielmente sob a sua bandeira, e que não há melhor resposta para os detratores de um pretense colonialismo do que a dedicação deste preto servindo os seus pretensos opressores. Eis-me pois, uma vez mais, perante um sistema semiológico ampliado: há um significante, formado já ele próprio por um sistema prévio (um soldado negro

faz a saudação militar francesa); há um significado (aqui uma mistura intencional de "francidade" e de "militaridade"); há enfim uma presença do significado através do significante.

No plano mítico, a saudação do negro representada pela foto impõe uma significação na qual sua imagem reforça aquilo que Barthes (1980, p. 140) chama de imperialidade francesa, numa clara referência ao colonialismo francês no continente africano. O soldado negro com seu uniforme, seu rosto escuro e a continência prestada perante a bandeira da França são elementos que buscam uma significação de obediência a esse país, de uma realidade sem conflitos, caracterizada pela harmonia a partir de uma aceitação da dominação francesa pelo povo africano.

Figura 3 — Quadro-síntese sobre mito e significação a partir de Barthes (1980)



Fonte: Adaptado pelo autor (2021)

A análise do mito realizada por Barthes (1980) enquanto um sistema discursivo também revela alguns aspectos importantes que merecem ser destacados. Um deles reside na ideia de que os elementos da forma mantêm relações de lugar, sendo seu modo de presença espacial. Nesse sentido, consideramos a possibilidade de análise do plano-discurso por meio dos documentos da Agenda 21 como um material rico em significação que pode apresentar elementos importantes sobre como o espaço das cidades analisadas foi organizado pelo plano-discurso.

Um segundo aspecto abordado por Barthes (1980, p. 163), o qual achamos pertinente para a análise neste estudo, reside na concepção de que o mito não nega as coisas, mas as purifica ou inocenta. Disso, podemos depreender que o mito organiza a realidade a partir da ideologia e de significações que naturalizam o processo de dominação social, no qual alguns agentes fazem valer seus interesses por meio da produção de um discurso.

O debate sobre o mito aventado por Barthes (1980) nos remete a uma percepção sobre a ideologia como algo que excede o ato de identificá-la enquanto uma mentira ou ilusão. Identificamo-la enquanto um discurso que engaja o sujeito, envolvendo a sua percepção e sua subjetividade, aparecendo sob a forma de um discurso que abarca práticas. Para Bourdieu (apud Grün 2017, p. 230), a ideologia pode ser compreendida como um sistema de ideias passível de ser discutido enquanto tal e também como forma de apreensão, de denegação ou, principalmente, de construção da realidade e do mundo. Observamos isso nos documentos analisados, ao constatarmos a presença de elementos que invocam uma racionalidade econômica que classifica o espaço a partir das suas potencialidades, construindo cenários positivos que indicam um futuro promissor, e cenários negativos que remetem ao atraso, sempre em tom de ameaça, caso as metas não sejam cumpridas.

Assim, o plano mítico da Agenda 21 impõe uma naturalização daquilo que apresenta como realidade. Se, para Barthes (1980), a ideia de significação estabelece uma conexão com o mito, acreditamos que há elementos que devam ser considerados ao se identificarem as significações míticas produzidas pelo discurso da Agenda 21. Cremos que a produção da significação também está ligada às estruturas estruturantes e estruturadas (BOURDIEU, 1989), já que são produtoras de uma cognição que idealiza uma cidade sem contradições, produzindo o mito de uma cidade ordenada a partir de um planejamento bem executado. Essa cognição é produzida a partir de signos que remetem a uma qualidade de vida, a uma equidade em relação ao acesso aos recursos naturais e serviços públicos, ou mesmo a um “futuro promissor” com base num modelo de desenvolvimento econômico.

Entendemos que o mito está presente na Agenda 21 como uma metalinguagem, não somente em decorrência de seu poder de produzir o consenso, mas, principalmente, por sua capacidade de selecionar o que deve ser tomado como realidade, a sua simplificação do espaço urbano e de todas as contradições existentes, empobrecendo

a sua história para fazer passar uma simplificação dos traços como uma “verdade”. Percebemos que essa abordagem sobre o mito e a significação tem relação com as estratégias elaboradas pelos agentes, o que nos remete a uma discussão sobre o conceito de campo.

2.2 O CONCEITO DE CAMPO APLICADO AO ESTUDO DA AGENDA 21

Outra questão importante na análise da Agenda 21 diz respeito à identificação de seus agentes e suas estratégias. Observamos a existência de diversos agentes sociais e vários interesses envolvidos, cuja tentativa de delimitá-los para sua melhor compreensão mostrou-se um desafio. Percebendo tal complexidade revelada pelo nosso objeto de estudo, buscamos novos caminhos para sua melhor compreensão. Nessa direção, tomamos como base a noção de campo estabelecida por Bourdieu (2013, 1983), a fim analisar os agentes e suas estratégias na Agenda 21. Se o conceito de campo pode ser compreendido como um “espaço” ou “sistema” de relações objetivas entre as posições ocupadas pelos agentes, as práticas e estratégias dos agentes só se tornam compreensíveis se forem relacionadas às suas posições no campo.

A posição dos agentes no campo indica a existência de estratégias de conservação e as táticas de subversão do estado da relação de forças existente. Percebemos que a atuação dos agentes envolve interesses que são ora convergentes, ora divergentes. Citamos como exemplo a construção imobiliária para habitação, que interliga a atuação de proprietários de terras, empresas de construção, representantes do mercado financeiro, além de vários outros agentes que possuem interesses, tal como foi possível constatar em relação aos municípios estudados. Ainda sobre a construção imobiliária, Bourdieu (2006, p. 66) faz a seguinte consideração:

Melhor do que as noções de "setor" ou do "ramo" da indústria que designam comumente agregados de empresas produzindo o mesmo produto e que se assimila por vezes a um agente único orientado para uma função comum, sem nos interrogarmos nem sobre a homogeneidade dos conjuntos considerados nem, omissão mais grave, sobre as relações entre as suas componentes, a noção de campo permite levar em consideração as diferenças entre as empresas (cuja amplitude varia, sem dúvida, muito fortemente segundo os "ramos") e também as relações objetivas de complementaridade na rivalidade que, ao mesmo tempo, os unem e os opõem; ou seja, compreender a lógica da concorrência de que o campo é o

local e de determinar as propriedades diferenciais que, funcionando como vantagens específicas, definidas na sua existência e na sua própria eficácia na relação com o campo, determinam a posição que cada empresa ocupa no espaço do campo, quer dizer, na estrutura de distribuição destas vantagens.

Bourdieu (2013) menciona a existência de diversos tipos de campos, dotados de autonomização, como o campo econômico, o campo político e o campo acadêmico-científico. Todavia, é o campo estatal e seus campos de poder, mais especificamente o administrativo e o burocrático, que nos chama a atenção para esse estudo, devido ao processo de elaboração e implementação da Agenda 21.

Em virtude das estratégias utilizadas pelos agentes, Bourdieu (1983, p. 89) considera que a estrutura do campo é um estado da relação de força entre eles e se constitui num espaço de lutas, numa arena onde está em jogo uma competição em que esses agentes ocupam diversas posições. O objetivo dessas lutas reside na apropriação daquilo que Bourdieu (1983) denomina de um capital específico de um campo ou então a redefinição de um capital.

Cabe também um esclarecimento conceitual acerca do que estamos tomando por base neste estudo sobre a ideia de capital. Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 101) elabora esse conceito a partir da economia, mas repensa-o de forma radical, estabelecendo uma noção desmonetizada e desvencilhada de qualquer *a priori* utilitarista, numa perspectiva durkheimiana. O capital pode ser entendido como um “recurso” segundo o modelo do “patrimônio”, isto é, um estoque de elementos (ou “componentes”) que podem ser possuídos por um indivíduo, um casal, um estabelecimento, uma “comunidade”, um país etc. Um capital também pode ser considerado uma forma de “segurança”, especialmente do ponto de vista do futuro, tendo a característica do poder em determinados casos e sendo passível de investimento e acumulação de modo mais ou menos ilimitado.

Dentre os diferentes tipos de capitais identificados por Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 102), chama-nos a atenção a ideia de um capital simbólico, que pode ser integrante não apenas de um indivíduo, mas de um grupo, de uma instituição, de um país e, por que não dizer, de uma cidade. Esse campo seria definido pelo “olhar” depositado, ou seja, pelo “valor” que a sociedade consagra a quem é avocado como merecedor, estabelecendo uma dimensão simbólica “relacional” e coletiva, que o “reconhece” e “valoriza” o “reconhecido”. Acrescenta-se a essa ideia de capital

simbólico o processo de discriminação ou a estigmatização como fontes de diversas formas de opressão que fortalecem os efeitos de dotações inferiores nas espécies de capital.

Por intermédio do conceito de campo, percebemos que a atuação dos agentes envolvidos nas Agendas 21 analisadas não ocorre de forma isolada. Eles estabelecem posições que se relacionam a partir de seus interesses, dos diferentes tipos de capital; e suas ações utilizam estratégias em que o discurso ideológico e o capital simbólico constituem recursos para a garantia de seus interesses. A menção sobre tais recursos nos leva a adentrar num ponto importante para o presente estudo, que versa sobre a produção do discurso como estratégia dos agentes dentro do campo em que ocorrem as disputas, o que nos remete a um debate sobre a utilização de uma codificação que visa à naturalização de conceitos e taxonomias.

2.3 A CODIFICAÇÃO NA NARRATIVA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Considerar a Agenda 21 como um discurso também implica identificar qual a forma de comunicação utilizada para a idealização da cidade. Tal consideração nos leva a refletir sobre o tipo de mensagem que é produzida pelos emissores e destinada aos receptores. Trata-se de um processo que acreditamos depender da relação de forças entre os agentes e remeter à criação de critérios ou taxonomias que estão expressas em elementos estruturais, como a linguagem (manifestada em imagens, grafias, sons gestos) e a língua (falada ou escrita).

Interessa-nos saber qual o sentido, a significação, de como opera o discurso da Agenda 21, o que nos remete à ideia de código como mensagem. É importante ressaltar que estamos considerando a ideia de que o código não é apenas um símbolo, mas um sistema de signos que são utilizados para realizar uma comunicação e que revela um discurso (RAFFESTIN, 1976).

Para Raffestin (1976, p. 185), a identificação dos códigos permite perceber a cidade como um texto que reúne informações resultantes de uma práxis social, que ainda está sendo escrita e envolve a sociedade. Nessa linguagem sobre a cidade, o autor destaca a importância de se identificarem e compreenderem os tipos de signos que são mobilizados e combinados para “escrever” a cidade. Nessa direção, o aporte

teórico Barthes (1980) nos leva a inferir que a codificação empregada na Agenda 21 apresenta uma significação que se interliga ao mito, e usa diferentes signos para tal.

Andrade (2009) destaca a imagem, especificamente a fotográfica, como um código cada vez mais utilizado para transmissão de informações por parte do emissor, especialmente em razão de uma série de mudanças tecnológicas para sua produção, reprodução e distribuição. As estratégias de sensibilização de ferramentas como *marketing* atuam sobre as formas de percepção de determinados indivíduos que constituem os públicos de interesse das organizações, desencadeando estímulos cognitivos com o propósito não apenas de informar, mas, também, de criar ligações positivas entre as ofertas e o entendimento do receptor.

Essas estratégias de sensibilização oriundas do *marketing* desencadeiam estímulos cognitivos que, extrapolando o ato de informar, estabelecem ligações positivas entre o que está sendo oferecido e o entendimento do receptor, captando a atenção e a ativação do processamento cognitivo. Uma imagem deve ser tratada como um texto discursivo passível de ser analisado por sua proposta de significação. O detalhamento do que está sendo representado numa imagem trabalha com a sedução pela facilitação da reconstituição cognitiva do sentido e o que pode ser apreendido é, na verdade, um mecanismo que comporta um grande nível de elaboração e de organização por parte do emissor, ou seja, de quem criou ou apresentou a imagem (ANDRADE, 2009).

No caso da Agenda 21, percebemos que a imagem mediada por elementos como a fotografia e o desenho integra uma codificação que representa uma cidade idealizada pelo emissor, detentor de uma intencionalidade, e remete a uma representação da cidade. Esses elementos enquanto códigos criam uma narrativa que apresenta uma síntese da cidade, ou seja, constrói um tipo de território idealizado a partir das formas, dimensões e posições mencionadas no discurso.

Segundo Andrade (2009, p. 66), a imagem integra uma articulação de signos, que compreende o texto e diversos elementos, com uma proposição de significação e compartilhamento de conteúdo que se constitui numa enunciação. Adentramos aqui em outro elemento analítico do nosso estudo que abrange a questão semântica, sobretudo o enunciado. O enunciado pode ser compreendido como aquilo que é dito ou escrito, ou que é comunicado, sendo a enunciação a atividade social e interacional

por meio da qual a língua é colocada em funcionamento, indo de um enunciador a um enunciatário (FIORIN, 2020).

Na ótica de Foucault (apud CHERQUES, 2010, p. 227) o discurso é um conjunto de enunciados que obedecem a regras de funcionamento comuns, existindo uma “ordem do discurso” própria a um período particular, que põe em evidência os mecanismos de organização do real (saberes, estratégias, práticas). A forma como nos expressamos se constitui produto de representações sobre a vida, o trabalho e a linguagem, sendo importante a identificação das práticas discursivas e dos atos materiais daquilo que é enunciado. Isso implica compreender como são formulados os conceitos e as estratégias presentes nos discursos e quais são os agentes que estão associados.

A menção dos enunciados nesse estudo se interliga à ideia de que a Agenda 21 é um discurso. Para Girardi Junior (2017, p. 10), os discursos são marcados por rituais de fala em condições sociais muito particulares e se constituem num jogo que inclui o simbólico e as posições dos agentes nos campos sociais. Esse jogo inclui as lutas pela manutenção ou reposicionamento dos arranjos do discurso, sendo que alguns enunciados disputam a condição de discursos legítimos, passando a circular e a ter “efeitos” sociais.

Por esse ângulo, Bourdieu (2008) cita o estudo dos enunciados performativos, referente à Teoria dos atos da fala, nos quais determinadas palavras designam sentenças que procuram descrever e modificar a realidade, estabelecendo uma ação. Conforme a proposta analítica pretendida para este trabalho, consideramos a importância dos enunciados dentro da idealização de cidade apresentada pelo discurso da Agenda 21.

Percebemos que além da idealização da cidade, a ordem do discurso na Agenda 21 Local congrega enunciados que são utilizados como difusores de conceitos e criadores de taxonomias que atendem alguns agentes sociais. Esses enunciados integram um léxico, que, Segundo Guerra e Andrade (2012), pode ser compreendido como um conjunto de palavras que o locutor utiliza num ato de fala, constituindo-se num sistema aberto e em constante expansão, utilizado na categorização e nomeação dos seres e objetos. Além de ser a forma de registrar o conhecimento do universo, o léxico é um sistema que engloba o patrimônio vocabular de uma dada comunidade linguística ao longo de sua história. Segundo Mello (2006), a Agenda 21 Local é

detentora de um vocabulário que difunde conceitos e cria taxonomias que atendem às diretrizes de alguns agentes sociais, os quais intencionamos identifica-los no processo de análise dos documentos-síntese.

Outro elemento utilizado é a metáfora. Entendemos essa figura de retórica como um processo da linguagem no qual os atributos de um objeto (questão subsidiária) são transferidos para outro (questão principal), colocando essas duas questões em interação para criar um novo significado (OLIVEIRA, 1999). Esse processo nos remete a significação produzida pelo mito a partir do debate proposto por Barthes (1980).

A metáfora é um recurso recorrente no discurso econômico como critério de legitimação do saber, mas, também, tem sido amplamente empregado na gestão urbana. A necessidade de vencer a competição com as outras cidades engendra a metáfora como um signo presente na narrativa da administração pública, a fim de legitimar suas ações por meio da seleção ou da supressão, da consagração sobre o que é o principal e o que é o subsidiário, do deslocamento do significado (OLIVEIRA, 1999). Percebemos nas Agendas 21 analisadas o uso tanto do léxico quanto da metáfora, visando à produção de um discurso “realista”, difundindo conceitos e valendo-se de alegorias para construção de cenários desejáveis ou inertes e estabelecendo o consenso e a adesão, cujo sentido é comprometido com o modelo neoliberal e com os interesses do capitalismo.

Acreditamos que esses componentes da codificação sejam instrumentos de poder que, por meio do discurso da Agenda 21, estabelecem uma conexão com a forma com que a cidade é representada. Na visão de Raffestin (1993), a abordagem sobre códigos remete a uma discussão mais ampla, que relaciona a Geografia e o poder. Há uma Geografia do Estado que foi construída a partir de uma linguagem, de um sistema de sinais, de um código que procede do Estado. Essa linguagem envolve signos e vem sendo empregada para descrever geograficamente as ações do Estado em relação à população e ao território.

Em sua abordagem, Raffestin (1993, p. 22) identifica dois tipos de códigos: os sintáticos e os semânticos, que tomamos por base para elaboração da nossa proposta de análise dos documentos-síntese:

[...] O código sintático é constituído por uma série de articulações, tais como a dimensão, a forma e a posição, para considerar apenas estas, por enquanto. Elas obedecem à lógica estrutural de uma combinatória que permite denotar a morfologia geral do território. Mas, tendo a observação empírica prevalecido durante muito tempo sobre a construção teórica em geografia, o alcance dos códigos sintáticos nunca foi percebido nem realmente explorado na geografia política clássica.

Com base na discussão sobre códigos promovida por Raffestin (1993; 1976), identificamos e analisamos a codificação sintática e semântica presente na Agenda 21, que remete a uma idealização da cidade por agentes que estão à frente do processo de elaboração desse documento. A partir das indicações de Barthes (1980), acreditamos que esses códigos produzem uma significação do território que remete ao mito, uma vez que apresentam uma realidade simplificada da cidade, eliminando possíveis contradições.

No caso dos códigos sintáticos, procuramos identificar signos que apresentam uma síntese do território, tais como: os mapas, as fotos, as ilustrações ou desenhos. Também consideramos a importância da utilização dos códigos semânticos na Agenda 21, pois, segundo Raffestin (1993, p. 22, grifos do autor), esses elementos têm um caráter estático e dissimulador das táticas que conduzem à acomodação e à generalização do mito, como se lê a seguir:

A utilização de códigos semânticos do tipo "território grande, marítimo e fragmentado" é frequente. Esses códigos têm um caráter estático que não deve ser negligenciado, mas que dissimula a estratégia ou as estratégias que conduziram a esse resultado. A combinatória de uma estratégia não é dada de chofre, mas é sequencial. Finalmente, esses códigos semânticos são tipos de mensagens que "não estabelecem possibilidades generativas, mas, sim, esquemas já prontos, não formas abertas que suscitam a palavra, mas formas esclerosadas..." [...]

Com base em Raffestin (1993), identificamos e analisamos o uso dos enunciados textuais e da metáfora como códigos semânticos que integram o discurso expresso pela Agenda 21 Local. Ainda sobre os enunciados, observamos que alguns remetem a conceitos e classificações que integram um discurso característico nesses documentos que procuram naturalizar conceitos e que refletem disputas de poder. Assim, com base no trabalho de Mello (2006), nomeamos como "léxico" os enunciados que remetem a esse vocabulário característico da Agenda 21 Local, a fim de diferenciá-los dos outros enunciados. A análise a partir desses códigos semânticos

possibilitou a criação de novos sentidos ou relações de analogia para a realidade, de classificações e de generalização. Ressaltamos que o nosso objetivo é compreender como a Agenda 21 normatiza e valida um discurso que assume o poder de comandar ações.

Dessa forma, a análise proposta para este trabalho parte da ideia de perceber que o discurso presente na Agenda 21 é portador de uma significação que cria ou seleciona elementos da realidade, idealizando um espaço baseado no mito. Consideramos que a análise desse documento implica pensá-lo enquanto uma simulação fundada no mito, que ao esquadrihar o espaço da cidade, seleciona elementos para uma proposta de organização, cria novas significações e produz efeitos como a valorização de áreas e o beneficiamento ou a exclusão de determinados grupos sociais. Todavia, também consideramos a Agenda 21 portadora de um discurso sobre uma cidade que se propõe a ser uma utopia realizável, sendo compreendida nesse trabalho como uma heterotopia.

2.4 A IDEIA DE HETEROTOPIA E A AGENDA 21

Ao mencionar a dimensão ideológica da Agenda 21 como um plano-discurso, percebemos a necessidade de debater a sua significação (BARTHES, 1980; BOURDIEU, 1989; 1977) para a sociedade. Ao propor um ordenamento para uma cidade, consideramos essa ferramenta como produtora de uma codificação que vai apresentá-la por meio de uma síntese. Contudo, observamos que a Agenda 21 não constitui uma mera ilusão ao se referir à cidade, mas, sim, um discurso que revela uma dimensão simbólica sobre um lugar, cujo sentido é captado pelo Estado e alguns agentes por meio do plano-discurso, conectando-se às práticas sociais dos indivíduos.

Tal como já mencionamos neste capítulo, trabalhamos a partir de um conceito de ideologia tendo como referência a noção de *habitus* identificada por Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 214). Dessa maneira, acreditamos que é possível considerar a cidade proposta pela Agenda 21 como detentora de um sentido que conta com a adesão da sociedade. Porém cabe indagar que dimensão simbólica caracteriza essa cidade e quais as significações produzidas sobre esse lugar.

Na perspectiva de uma discussão que contemple essa temática, encontramos no aporte teórico desenvolvido por Foucault (2013) alguns indicativos sobre o processo

que envolve a construção simbólica dessa cidade que acreditamos estar presente no plano-discurso. Apesar da diferença conceitual em relação à ideia de signo, percebemos em Foucault (2013; 1999) uma convergência em relação a Barthes (1980), quando este destaca a importância do signo enquanto doador de sentido às coisas, alçando a linguagem a um papel fundamental na organização da realidade ao criar taxonomias visando a ajustar à ordem natural ou dissociar-se dela (FOUCAULT, 1999, p. 92).

Mesmo não mencionando a concepção que envolve a significação do plano mítico de Barthes (1980), notamos em Foucault (1999) um viés importante que se conecta à questão do mito ao enfatizar a relação da linguagem na produção do sentido por meio do discurso, linguagem essa manifestada por meio das palavras, das imagens e das comparações, cujo processo organiza a realidade que nos cerca.

Assim, cria-se um discurso que produz interdições e estabelece uma ligação com o desejo e o poder. Para Foucault (1996, p. 10), o discurso não apenas manifesta ou oblitera o desejo, mas, também, constitui o próprio objeto de desejo, ou seja, aquilo de que queremos nos apoderar. Nesse aspecto, acreditamos que a concepção que envolve o plano-discurso estatal se constitui num objeto de poder ao pretender organizar o espaço de uma cidade.

O desejo de se apropriar do espaço, do tempo e das relações existentes torna o plano-discurso um instrumento que estabelece uma ligação com o poder, produzindo uma taxonomia espacial, ao classificar os lugares a partir de signos, e configurando-se numa forma que se assemelha a Barthes (1980), ao identificar o signo, no plano mítico, como significação.

Ao falarmos aqui sobre a existência de signos que organizam a realidade — convergindo para a linha condutora deste trabalho sobre a produção de significações envolvendo o mito e a apresentação de uma realidade —, há de se indagar qual cidade é representada pelo plano-discurso da Agenda 21. Nesse aspecto, encontramos em Foucault (2013) alguns indícios que nos ajudam a ter uma leitura dessa cidade, ao discorrer sobre o conceito de heterotopia.

Observamos em Foucault aproximações com os debates produzidos na Geografia. Para Moraes (1987), existe uma proximidade entre as teorizações de Michel Foucault e os problemas teóricos vivenciados pelo movimento de renovação da Geografia, por

diferentes pontos de contato que permitem distintas abordagens. Ele cita como exemplo a produção de narrativas e classificações a partir da Cartografia, bem como a relação entre o espaço e o poder, possibilitando discussões sobre as disposições espaciais e as vigilâncias hierarquizadas, os microespaços e a distribuição dos corpos. Acreditamos assim, que a abordagem de Foucault (2013) sobre a heterotopia possibilita um desses pontos de contato.

Segundo Foucault (2013, p. 116), em toda civilização é possível identificar lugares reais e efetivos desenhados na própria instituição da sociedade, que se constituem naquilo que ele denomina de contra-aloções, ou seja, espécies de utopias efetivamente realizadas. Nesses lugares, que ele chama de heterotopia, as alocações reais podem ser representadas, contestadas e invertidas, constituindo-se em lugares que estão fora de todos os lugares, embora sejam efetivamente localizáveis. A heterotopia assume várias formas de acordo com a cultura e a dinâmica social (FOUCAULT, 2013). Sobre essas formas nas quais é apresentada a heterotopia, Zanotelli (2019) identifica a existência não somente de lugares concretos, mas, também, de lugares míticos que refletem a sociedade e suas práticas:

As heterotopias — e sua descrição que poderia se chamar heterotopologia — têm formas muito variadas, encontram-se em todas as culturas e são, para Foucault, lugares míticos, sagrados e também lugares concretos, lugares (em contraposição à localização ou à extensão infinita) onde se sonha, onde se produz algo, onde se criam espaços fechados-abertos de nossa convivência, distantes e próximos. Esses lugares compreendem toda nossa sociedade e são tipos e modelos que deixam claro a análise fina de Foucault. Ele elabora modelos para depois torná-los complexos, como Lévi-Strauss, opera com as dualidades para contestá-las não sendo, portanto, “antidialético”, mesmo porque a dialética não pode ser medida de todas as coisas, ou antes, sim, mas sem subsumir e priorizar o negativo. (ZANOTELLI, 2019, p. 146)

Ao falar de heterotopias, Foucault (2013) descreve vários tipos de lugares e os identifica por meio de princípios. Um primeiro princípio envolve as heterotopias de crise existentes nas sociedades definidas por ele como “primitivas”, que remetem a lugares privilegiados, sagrados ou proibidos, reservados aos indivíduos que, em relação à sociedade e ao meio humano no interior do qual vivem, se encontram em estado de crise: os adolescentes, as mulheres na época dos ciclos menstruais, as parturientes, os idosos. Essas heterotopias estariam sendo substituídas por heterotopias desviantes, como as prisões ou clínicas psiquiátricas.

Um segundo princípio dessa descrição das heterotopias elaborado por Foucault (2013) identifica que ao longo de sua história uma sociedade pode fazer um lugar funcionar de um modo muito diferente. Isso compreende o seu funcionamento no interior da sociedade enquanto lugar influenciado pela história. Sobre essa mudança de funcionamento alusiva a esse princípio, Zanotelli (2019) realiza uma abordagem sobre os cemitérios como uma heterotopia identificada por Foucault (2013), na qual faz algumas considerações pertinentes:

[...] de acordo com o segundo princípio das heterotopias, elas podem sofrer mutações ao longo da história mudando de função. Ele [Foucault] dá como exemplo a própria mudança de lugar e de função do cemitério onde, antes, se enterravam os mortos coletivamente e, depois se individualizaram as sepulturas, expatriaram-se os cemitérios para as periferias e, agora, se instauram as cremações. (ZANOTELLI, 2019, p. 146)

Um terceiro princípio da concepção de heterotopia elaborada por Foucault (2013, p. 147) remete à identificação do poder de justaposição de vários espaços num único lugar real e, tal como o teatro, os faz sucederem-se nas cenas que envolvem uma peça. O palco de um teatro pode tomar forma de vários lugares, sendo até mesmo incompatíveis. Há ainda um quarto princípio no qual Foucault (2013, p. 118) apresenta um lugar associado ao recorte temporal, descrevendo-o desta forma:

[...] as heterotopias estão associadas, muito frequentemente, a recortes do tempo; isto é, elas se abrem para o que se poderia chamar, por pura simetria, de heterocronias. A heterotopia se põe a funcionar plenamente quando os homens se encontram em uma espécie de ruptura absoluta com o seu tempo tradicional. Vê-se, assim, que o cemitério é mesmo um lugar altamente heterotópico, pois ele tem início com essa estranha heterocronia que é, para um indivíduo, a perda da vida, e essa quase eternidade em que ele não cessa de se dissolver e de desaparecer.

Há também um quinto princípio relativo às heterotopias que pressupõe a existência de um sistema de abertura e de fechamento que simultaneamente as isola e as torna penetráveis. Trata-se de um lugar em que um conjunto de restrições determina sua entrada ou saída, como o explica Foucault (2013, p. 119):

[...] Em geral, não se acede a uma alocação heterotópica como a um local onde é possível entrar e sair sem restrições. Ou bem se é para lá coagido —

como no caso da caserna, da prisão —, ou bem é preciso submeter-se a ritos e purificações. Só se pode entrar nela com uma certa permissão e desde que se tenha feito uma determinada quantidade de gestos. Há mesmo, aliás, heterotopias que são inteiramente consagradas a tais atividades de purificação, purificação semirreligiosa, semi-higiênica, como nas termas dos muçulmanos; ou, então, purificação de aparência puramente higiênica, como nas saunas escandinavas.

Por fim, há uma sexta característica das heterotopias associadas diretamente ao espaço e à sua função, desenvolvendo-se naquilo que Foucault (2013, p. 119) denomina de dois polos extremos. Essa compreende a criação de um lugar específico que não é necessariamente ilusório, mas propõe-se a ser real. Em relação a esse lugar, o próprio Foucault o detalha com estas possíveis comparações:

[...] Esta (heterotopia) se desenvolve entre dois polos extremos. Ou bem elas têm o papel de criar um espaço de ilusão, que denuncia como mais ilusório ainda todo o espaço real, todas as alocações no interior das quais a vida humana é compartimentada (talvez seja esse o papel que, por muito tempo, tiveram os famosos bordéis, dos quais estamos agora privados). Ou então, ao contrário, o papel das heterotopias é criar um outro espaço, um outro espaço real, tão perfeito, tão meticuloso, tão bem arranjado quanto o nosso é desordenado, mal disposto e bagunçado. Isso seria a heterotopia não de ilusão, mas de compensação, e eu me pergunto se não é um pouco dessa maneira que algumas colônias funcionaram.

Essa última característica estabelece uma comparação entre o lugar heterotópico e o espaço que o circunda, revelando tratar-se de um lugar real que pretende ser tão perfeito que torna o seu entorno desorganizado. Adentramos aqui num aspecto importante que envolve o poder simbólico como indutor de um lugar que capta o desejo e ganha corações e mentes. Ao analisar essa última característica da heterotopia, Zanutelli (2019, p. 148) atenta para uma interpretação de que, mais do que uma ilusão, a heterotopia é uma compensação, citando como exemplo as colônias de povoamento dos puritanos na América do Norte ou dos jesuítas na América do Sul, onde a existência era regulada em todos os seus aspectos.

Apesar da abordagem conceitual sobre esse tema por parte de Foucault (2013), faz-se necessário ressaltar que outros autores utilizam a heterotopia a partir de outras perspectivas. Ao discorrer sobre o tema Harvey (2014, p. 22) atenta para o uso diferenciado do conceito de heterotopia defendido por Lefebvre, utilizando-o para delinear espaços sociais limítrofes, cujas possibilidades remeteria a "algo diferente"

e que seria fundamental para a definição de trajetórias revolucionárias. Segundo Lefebvre (apud HARVEY, 2014), a existência de espaços heterotópicos não decorreria necessariamente de um projeto consciente, mas daquilo que as pessoas fazem, sentem, percebem e terminam por articular à medida que procuram significados para sua vida cotidiana.

Diferindo de Foucault e de Lefebvre, Harvey (2014, p. 22) percebe esses espaços heterotópicos como lugares dotados de singularidades com um potencial revolucionário e que escapa ao planejamento. Feitas as devidas considerações, salientamos que o uso do conceito de heterotopia nesse trabalho está ligado a perspectiva criada por Foucault (2013).

Também é importante ressaltar a distinção que Foucault (apud KRÜGER JUNIOR, 2016, p. 26) faz da concepção de utopia e da ideia de heterotopia. Para ele a utopia se refere à expressão de um lugar imaginário ou irreal, sendo que a heterotopia se constitui numa junção destes dois lugares incorporados dentro do mesmo espaço de simbologia que tem o espelho como metáfora. Segundo Foucault (2013, p. 116) a projeção de uma pessoa através do espelho se constitui numa utopia, na medida em que a imagem refletida é ilusória. No entanto, o espelho existe enquanto objeto e consegue unir duas realidades alternativas, constituindo-se num “lugar sem lugar”.

Percebemos que as considerações de Foucault (2013; 1999) sobre a relação de signo e criação de taxonomias na organização da realidade, bem como a concepção sobre heterotopia, encontram convergência com as análises de Barthes (1980) sobre o plano mítico e significação, e de Bourdieu (1977; 1989), envolvendo as estruturas estruturantes e estruturadas na produção de significações. Convergência que consideramos ser um importante elemento na construção analítica pretendida para o estudo do plano-discurso da Agenda 21.

Na Agenda 21, observamos a existência de uma taxonomia tocante à cidade, feita por meio de signos. Essa taxonomia estabelece uma forma, um conceito e uma significação a partir da codificação do lugar no plano-discurso. Em algumas Agendas, essa significação remete a cidade à condição de um “recurso” a ser utilizado para o “bem comum”, voltado para toda coletividade, mas deve ser tão ideal para as diretrizes do mercado quanto ser um lugar propício aos investimentos. Nesse discurso, percebemos uma contradição ao negar a dialética que compreende as relações sociais e os interesses envolvidos.

Observamos que não é incomum num planejamento estratégico como o da Agendas 21 a existência de uma significação valendo-se de elementos cognitivos que apresentam a cidade de forma fragmentada, fraturada em sua totalidade e, conseqüentemente, desprovida da dialética que nela existe. Trata-se de uma fragmentação que impossibilita compreender a cidade em sua totalidade, cuja consequência é a produção e a redução da realidade, revelando uma certa cegueira sobre a sociedade, sobre a natureza e a produção do espaço geográfico: uma redução que acreditamos se inserir no plano mítico identificado por Barthes (1980).

Inferimos por meio do aporte teórico de Foucault (2013) que a cidade retratada pelo plano-discurso da Agenda 21 se constitui numa heterotopia que se realiza na próprio documento-síntese. Ao ser apresentado à população, ele se propõe a ser mais real do que a realidade pode conceber. Nesse sentido, consideramos ser possível uma relação entre a adesão da população ao plano-discurso e a produção de uma significação que remete às práticas e concepções dos sujeitos e seus grupos sociais. Se, para alguns, um plano-discurso como a Agenda 21 soa viável devido à possibilidade de geração de empregos, para outros, traz a perspectiva de rendimentos crescentes perante a possibilidade de uma intervenção no território que envolveria, por exemplo, a construção de um equipamento público ou privado.

Ao estabelecermos uma relação entre a Agenda 21 e a heterotopia, verificamos que a significação produzida revela um lugar que também se propõe a ser vários espaços, tal como menciona Foucault (2013). Se uma peça teatral assume a condição de heterotopia ao se materializar numa série de lugares muitas vezes incompatíveis, enxergamos no plano-discurso da Agenda 21 uma certa similaridade nesse sentido, ao verificarmos ali a existência de uma cidade fragmentada que visa, por exemplo, a conciliar o desenvolvimento econômico com a possibilidade de um espaço urbano ecologicamente equilibrado. Uma proposta que nesse caso específico é apresentada como compatível diante da ideia de um desenvolvimento sustentável aplicado à cidade, mas que não se traduz na prática.

Outro ponto que acreditamos ser possível identificar na relação entre a Agenda 21 e a heterotopia reside na proposta de funcionamento a partir de recortes do tempo, ao mesmo tempo em que cria um espaço que se pretende ser mais real, mais meticuloso e mais perfeito do que nossa realidade. Seguindo essa lógica, esse lugar heterotópico do plano-discurso assume funções e trabalha a partir de recortes temporais, dispondo

de um poder simbólico que permite a sua consagração (BOURDIEU, 1982), que, nesse caso, pode envolver a escolha de áreas para investimentos. Enquanto heterotopia, a Agenda 21 também marca uma ruptura em relação ao tempo tradicional e simultaneamente apresenta a cidade enquanto um lugar organizado e meticuloso, porém destituído da dialética que caracteriza a nossa realidade.

Acreditamos que a realização da abordagem sobre a heterotopia traz indicativos importantes sobre o plano-discurso da Agenda 21. Nesses indicativos, percebe-se a existência de um lugar que se materializa por meio do plano-discurso e conta com a adesão da sociedade. Porém, como já frisamos, não se trata de uma ilusão, na medida em que atende a interesses diversos e se materializa por meio de intervenções, mobilizando o Estado e a sociedade. Seu uso por intermédio do Estado e dos agentes implica uma legitimação que estabelece conexões.

2.5 A AGENDA 21 PRODUZINDO O ETHOS DO HABITANTE DA CIDADE

Podemos dizer que o discurso apresentado pela Agenda 21 é uma expressão de um conjunto de mudanças que vem afetando as cidades a partir da virada do século XX, que versa sobre a formulação e a legitimação de modelos adotados nas políticas públicas. É possível observar que nessa transformação o simbólico, como construtor de estruturas cognitivas que classificam e organizam a realidade, passou a ter um lugar de destaque nas estratégias para “escrever” a cidade (RAFFESTIN, 1976).

Nos subcapítulos anteriores, abordamos a importância do simbólico, a produção da significação e o mito no discurso sobre a cidade enunciada pela Agenda 21, na qual identificamos similaridades com a heterotopia de Foucault (2013). Podemos dizer que esses elementos também estão inseridos nesse rol de mudanças por meio de sua utilização para a idealização de um tipo de cidade que se atrela à globalização.

Nesse novo panorama referente às cidades, a perspectiva do gestor público passou a ser a venda do lugar, o que constitui uma tarefa complexa, visto que a cidade não consiste num produto qualquer. Há de se considerarem os variados interesses de diversos agentes presentes no campo estatal. Assim, o *marketing* se credencia como uma ferramenta estratégica nesse novo modelo de gestão urbana diante da necessidade de se avaliarem aspectos como o financeiro, o cultural, o histórico e a

imagem do orgulho e da própria população como elementos de atração de investidores para a cidade (KOTLER; HAIDER; REIN, 1994, p. 49).

A adesão ao *marketing* na administração pública tem como um de seus fundamentos a criação da imagem da cidade, tal como um produto a ser vendido. De acordo com Sánchez (2001, p. 31), esse modelo de gestão traz a concepção das chamadas “cidades-modelo”, nas quais a imagem se constitui numa “marca” construída pela ação combinada de governos locais, junto a atores hegemônicos com interesses localizados, agências multilaterais e redes mundiais de cidades. Os agentes que participam dessa elaboração realizam as leituras e constroem as imagens tornadas dominantes mediante estratégias discursivas, meios e instrumentos para sua difusão e legitimação em variadas escalas.

Nesse sentido, o planejamento estratégico, sobretudo a Agenda 21, torna-se um dos meios de difusão do discurso que apresenta a perspectiva de “cidades-modelo”. Segundo Sánchez (2001, p. 31), tal discurso penetra no senso comum, ressaltando o desempenho da administração pública por intermédio do desenvolvimento de políticas de promoção e legitimação de certos projetos de cidade, ações que o senso comum chama genericamente de “boas práticas”.

Para Sánchez (2001, p. 35), o que é visto por meio das imagens não é uma realidade dada, objetiva, mas um conjunto de informações parciais, construídas a partir de uma determinada perspectiva mediada por representações. Tal afirmativa nos leva novamente ao mito enquanto seleção da realidade; assim, acreditamos que esse procedimento está na essência da Agenda 21, ao posicionar a marca da cidade por meio da noção de desenvolvimento sustentável, das “boas práticas” e do local como instância resolutória dos problemas.

A importância desse mito também se verificou no processo de elaboração da “cidade-marca” acerca da construção da imagem da cidade de Curitiba (SÁNCHEZ, 2001; 1997). Essa construção imagética, segundo Bourdieu e Lefebvre (apud SÁNCHEZ, 2001, p. 35) engloba sujeitos, instituições, práticas e produtos que circulam de forma imbricada nos âmbitos material e simbólico, ao trabalhar com a produção, a circulação e a troca de signos, linguagens e discursos, que produzem, entre vários elementos, um conjunto coerente de valores e orientações.

Tais valores e orientações remetem a uma discussão sobre ideologia que engloba as práticas dos sujeitos em seus grupos sociais. Fazemos novamente uma remissão a Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 214) referente à discussão sobre o conceito de *habitus*. Tal conceito é compreendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que integra as experiências passadas e funciona em cada momento como uma matriz de percepções, apreciações e ações, possibilitando cumprir tarefas diferenciadas, graças à transferência analógica de esquemas adquiridos numa prática anterior.

Em síntese, o *habitus* constitui o nosso jeito de perceber, julgar e valorizar o mundo e conforma a nossa maneira de agir corporal e materialmente; é composto pelo ethos: um conjunto sistemático de disposições morais, de princípios práticos. Segundo Santana e Mariano (2013, p. 85), o ethos está ligado à imagem que o enunciador constrói de si em seu discurso, à sua postura; é o lugar da identidade assumida pelo orador. O ethos é considerado como a imagem que o orador constrói de si e dos outros no seu discurso. Ao enunciar, o autor não está construindo apenas a sua identidade discursiva, mas, também, a do povo por ele representado enquanto orador autorizado.

Esse conjunto de valores e orientações é o que podemos entender como a produção de um ethos para o mito da “cidade-modelo”. Em seu estudo sobre Curitiba e Rio de Janeiro, Sánchez (2001; 1997; 2015) identifica a produção de um ethos a partir do discurso emitido pelo planejamento estratégico. No caso da cidade de Curitiba (SÁNCHEZ, 2001; 1997), essa construção é orquestrada a partir de fragmentos renovados do espaço da cidade junto à difusão dos usos sociais considerados adequados, engendrando o ethos do “curitibano típico”, que, na leitura oficial da cidade, é aquele cidadão que frequenta parques, bosques ou os edifícios de cultura e lazer mais emblemáticos da modernização urbana. Uma produção simbólica semelhante foi verificada por Sánchez (2015) ao analisar, no Rio de Janeiro, o mito da “cidade maravilhosa”, em que a cultura popular ressurgiu pacificada, as misturas sociais são toleradas e as diferenças domesticadas, para valorizá-las como traços de uma urbanidade carioca.

A partir do exposto, consideramos que o discurso das Agendas 21 analisadas é portador de um ethos para os habitantes de cada cidade. Acreditamos que a elaboração de um ethos a partir da Agenda 21 Local se insere na estratégia para a

venda da cidade, uma vez que a construção da sua imagem também diz respeito à existência de uma população com valores culturais e identificação com o território.

Inferimos que a produção de um ethos integrado à proposta de uma cidade heterotópica tem sua realização na Agenda 21. Esta por sua vez se insere num campo de disputa entre os agentes, no qual o Estado é essencial para a viabilização das estratégias dos mesmos e que será objeto de discussão no capítulo seguinte.

3 O ESTADO ENQUANTO DIMENSÃO SIMBÓLICA

Para realizarmos uma análise da Agenda 21, consideramos importante compreender a forma como o Estado se apresenta à sociedade e como se institui. Trata-se aqui de perceber como o Estado opera enquanto instituição e como se legitima junto à sociedade. Ressaltamos que este capítulo não tem como escopo abarcar toda a complexidade que envolve a estrutura do Estado e suas mudanças ao longo da história. Entendemos que um esforço teórico dessa natureza é uma tarefa que foge ao objetivo deste trabalho, já que isso alcançaria diversas perspectivas teóricas e passaria pela análise da própria transformação do capitalismo (CARNOY, 1988).

Sendo assim, aventamos a possibilidade de indagar sobre o Estado enquanto um produtor simbólico, cujos mecanismos de construção de estruturas cognitivas o fazem ser percebido e receber adesão, projetando-se na sociedade e no espaço que esta ocupa. Althusser, Balibar e Establet (1980, p. 102) indicam a existência de uma influência ideológica que pode envolver um objeto de estudo, alertando ainda para a necessidade da elaboração de um questionamento, visando à construção de uma problemática que possibilite uma ruptura dessa influência.

Tal necessidade nos leva a realizar um questionamento nessa direção sobre a influência ideológica que cerca a compreensão do Estado pela sociedade. Acreditamos que tal indagação busca escapar de uma ilusão na qual o Estado é naturalizado, fazendo com que a sociedade o perceba como uma instituição dotada de uma onipresença e de um controle sobre o espaço social, sem que haja influência de grupos sociais.

É importante salientar que, tal como expusemos na parte introdutória deste estudo, tratamos a discussão sobre ideologia a partir de uma perspectiva que não se limita a considerá-la como ilusão ou uma forma de lograr a sociedade. A partir da noção de *habitus* oriunda do aporte teórico de Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 214), percebemos nesse debate que a dimensão ideológica do Estado possui conexão com as práticas, com os diversos tipos de capitais e com os interesses dos sujeitos em seus grupos sociais.

Nesse aspecto, compreendemos ser necessário pensar numa forma de análise sobre o Estado que não seja superficial diante de sua complexidade e de suas

transformações ao longo do tempo: uma análise que visa a entender a produção da dimensão simbólica que o envolve. Dessa maneira, buscamos como referência uma perspectiva aventada por Bourdieu (2014, p. 221), que remete a uma interrogação do Estado a partir da sua gênese, identificando como se origina e opera. Sobre tal perspectiva metodológica, o referido autor explica:

O pensamento genético, tal como o defino, tenta fazer ressurgir, de certo modo, o arbitrário dos inícios: ele se opõe [então] aos usos mais ordinários da história ordinária. Os usos ordinários do pensamento histórico ordinário tendem a cumprir, mesmo sem o conhecimento dos que os praticam, uma função de legitimação, o que é um dos usos mais comuns da história.

Acreditamos que uma análise da dimensão simbólica a partir da gênese do Estado possibilita percebê-lo enquanto um campo de poder estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas e interesses diferentes. Cabe ressaltar que, além de Bourdieu (2014), essa busca pela gênese, aleatória, indica que não há um início mítico único possível do Estado. Enquanto método também encontra paralelo também em outros pensadores, como Foucault (2008) a partir da ideia de genealogia, em que não há uma única origem, mas uma multiplicidade de possibilidades históricas que definem a emergência do Estado. Para Foucault (apud CHERQUES, 2010, p. 233) a genealogia é uma modalidade de investigação que se opõe à unicidade da narração histórica e da origem das coisas e dos atos, trabalhando a partir da diversidade e da dispersão, da aleatoriedade dos começos e dos acidentes, da singularidade dos acontecimentos. Ela não interpreta, mas descreve a história das interpretações e procura desvelar que aspectos do nosso pensamento humano são o produto da aparição contingente de interpretações que nos foram culturalmente impostos.

A partir da genealogia, acreditamos ser possível enxergar no Estado um campo no qual o aspecto político se apresenta por meio do poder simbólico, revelando significações nas quais as pessoas participam como num jogo. Nesse jogo, há grupos que estabelecem posições estratégicas, sendo que alguns se apropriam de um recurso particular que seria coletivo ou universal (BOURDIEU, 2014, p. 195). Tal como indaga o próprio autor, o Estado cumpre funções, mas para quem? Ele é adaptado, mas a quê? Aos interesses de quem?

A concepção do Estado enquanto campo permite analisá-lo não somente como produtor de uma dimensão simbólica, mas, também, enquanto um espaço de luta, no qual é possível identificar elementos que revelam a estratégia de agentes na produção do espaço. Trata-se de um espaço que é produzido de acordo com um discurso que envolve uma seleção e controle dentro da sociedade, além de revelar o motivo das lutas entre os agentes (FOUCAULT, 1996, p. 8–9).

Tais considerações nos motivam a realizar um debate sobre a dimensão simbólica do Estado e sua atuação. Começando pela indagação sobre como o Estado exerce seu poder de controle e consegue a adesão da sociedade, valemo-nos de autores como Bourdieu (2014) para realizar uma discussão sobre a existência de um poder simbólico produzido pelo Estado. Observamos que, enquanto instituição, o Estado utiliza elementos importantes que auxiliam na construção de uma narrativa que visa ao consenso e à adesão. No caso específico do discurso estatal envolvendo o planejamento, a ideia de uma “organização” do espaço, como muitas vezes é proposta para uma cidade, confere ao Estado o monopólio de intervenções que vão ao encontro dos interesses de determinados grupos.

3.1 A DIMENSÃO SIMBÓLICA DO ESTADO E SUA ATUAÇÃO

A discussão sobre o Estado neste estudo expõe a necessidade de uma abordagem sobre a sua dimensão simbólica junto à sociedade. A perspectiva de análise referente ao Estado proposta para este trabalho passa pelo prisma de não percebê-lo enquanto um “ente monolítico”. O Estado vem modificando-se, criando funções, adaptando-se às transformações do capitalismo e assumindo novas significações perante a sociedade. Daí a nossa preocupação de pensar o Estado de outra maneira, a fim de escaparmos à tentação fetichista de enxergá-lo como algo natural.

Em nosso ponto de vista, o debate sobre o Estado se insere numa perspectiva de percepção de um poder que assume uma dimensão simbólica e estrutura a ordem social. Nesse sentido, Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 292) analisa a implicação desse domínio do Estado enquanto um poder simbólico que se impõe por meio de mecanismos de construção da realidade, que remete a uma significação e se ajusta ao *habitus* presente no mundo social. Tal abordagem envolvendo a produção de uma significação nos conecta à possibilidade de uma convergência desse

raciocínio com a base teórica de Barthes (1980), que discorre sobre as significações produzidas e vinculadas ao mito, cujo processo leva à apresentação de uma realidade.

Ao analisar o mito, Barthes (1980) identifica a produção de significações que se inserem na realidade, envolvendo as práticas dos diversos grupos sociais que integram o tecido social. O ponto de convergência que acreditamos ser comum aos autores está na indagação sobre como essa significação é construída. Pensamos que essa construção passa pela produção do sentido que envolve a percepção do mundo, ou seja, a construção de uma ordem gnoseológica que nos leva, por exemplo, à ideia e à aceitação do Estado. Nessa direção, Bourdieu (1977; 1989) investiga em autores como Durkheim e Kant uma base teórica que o induz a identificar a existência de sistemas simbólicos que se distinguem conforme são produzidos e, ao mesmo tempo, apropriados por um conjunto de grupos.

No processo produtivo atinente a tais sistemas, Bourdieu (1989, p.12) cita o papel decisivo dos especialistas que, ao elaborarem ritos e discursos, produzem efeitos ideológicos pela imposição de classificações. Assim, o discurso produzido por esses especialistas legitima as distinções presentes na sociedade, materializando um poder simbólico que influencia a nossa percepção da realidade. Esses sistemas se caracterizam pela existência de elementos simbólicos, divididos em dois tipos de estruturas: as estruturas estruturantes, identificadas como instrumentos produzidos pelo conhecimento e utilizados na construção de um mundo objetivo, visando a alcançar uma concordância entre os sujeitos; e as estruturas estruturadas, reconhecidas em elementos como a arte, a religião, a língua e os meios de comunicação, nos quais o sentido objetivo constitui-se num produto da comunicação. Ambos os tipos de estruturas são produtores de significações, dotados de formas e conceitos, mas, sobretudo, geradores de objetividade, de consenso e concordância, dentro da realidade que é produzida e apresentada à sociedade (BOURDIEU, 1977; 1989).

Acreditamos que o debate sobre o Estado abarca a existência desse poder simbólico, visto que são produzidas significações que envolvem a nossa percepção do mundo, da realidade. Trata-se de significações que remetem à existência de um poder simbólico exercido pelo Estado, e nos levam pensar sobre como atua na produção da realidade por intermédio desse poder. Acerca da significação, lembramos aqui a discussão promovida por Lefebvre (2008), ao se referir a uma certa “cegueira”

produzida pela ilusão do fetiche que se insere em nossa sociedade. Nela, o autor observa a existência de um fetiche em relação ao Estado, no qual identificamos uma afinidade com a significação a partir do mito, significação essa proposta por Barthes (1980), e uma analogia com o aporte teórico de Bourdieu (1977; 1989), envolvendo o poder simbólico.

A menção de Lefebvre (2008) à produção de signos enquanto elementos que organizam a realidade e produzem tal “cegueira” leva-nos a observar indicativos que remetem a elementos comuns, tanto em Barthes (1980), ao identificar o mito como um simplificador da realidade, quanto em Bourdieu (1977; 1989), sobre as estruturas estruturantes e estruturadas que abrangem a produção das diversas significações que moldam a realidade. Essa convergência acontece à medida que a significação é produzida por uma ideologia que naturaliza o estado das coisas, elaborando uma representação.

Nesse debate, Lefebvre (2008, p. 34) chama a atenção para a existência da polissemia conceitual, alertando para o caráter “flutuante” concedido aos signos e como seu sentido é obscurecido em prol de uma significação criada para ajustar a realidade. Sobre isso, ele esclarece ao analisar a significação dada à natureza:

Assim se determina a problemática relativa à “natureza”. Teoricamente, a natureza distancia-se, mas os signos da natureza e do natural se multiplicam, substituindo e suplantando a “natureza” real. Tais signos são produzidos e vendidos em massa. Uma árvore, uma flor, um ramo, um perfume, uma palavra, tornam-se signos da ausência: ilusória e fictícia presença. Ao mesmo tempo, a naturalização ideológica obceca. Na publicidade, a dos produtos alimentares ou têxteis, como a da moradia ou das férias, a referência à natureza é constante. Todos os “significantes flutuantes” que a retórica utiliza se agarram à sua representação para encontrar um sentido e um conteúdo (ilusórios). O que não tem mais sentido procura reencontrar um sentido pela mediação do fetiche “natureza”. Rara, fugidia, devastada, resíduo da urbanização e da industrialização, a natureza é reencontrada por toda a parte, na feminilidade, como no menor objeto. Quanto aos “espaços verdes”, última palavra das boas intenções e das deploráveis representações urbanísticas, o que pensar senão que constituem um substituto mediocre da natureza, um degradado simulacro do espaço livre, aquele dos encontros e dos jogos, dos parques, dos jardins e das praças [...] O urbanista obedece passivamente às pressões do número e do menor custo; a própria funcionalidade que ele crê conceber reduz a ausência de funções reais, reduz-se a função do puro olhar.

A discussão levantada por Lefebvre (2008) sobre a existência de certa “cegueira” provocada a partir da disposição de signos apresentados à sociedade remete a um

pensamento sobre qual é o tipo de lógica que organiza a realidade. Para Lefebvre (2008, p. 41), não há uma, mas várias lógicas, cujas ações, por vezes, se confrontam; acreditamos que tais lógicas envolvem os diversos interesses dos grupos que integram os diferentes campos. Uma dessas, Lefebvre (2008) a identifica como a lógica da mercadoria, levada ao limite na tentativa de organização da produção de acordo com o consumo. Nessa lógica se insere o espaço tratado como mercadoria a ser fragmentada para o consumo, ao mesmo tempo em que é associado a uma lógica da organização espacial na qual o planejamento do território e o urbanismo tomam as rédeas do protagonismo.

Outras lógicas identificadas por Lefebvre (2008, p. 41) dizem respeito à lógica do objeto; à lógica da vida cotidiana; à lógica da informação e da comunicação, dentre várias. Todavia, o referido autor percebe uma lógica inerente ao Estado, enquanto instituição, pela qual este assume o controle e a gerência dos assuntos da sociedade, tanto como diretor de consciência quanto como administrador superior. Dentro dessa lógica, o Estado avoca-se como providencial: um deus personificado que se constitui no centro das coisas e das consciências terrestres.

Para Lefebvre (2008, p. 41), cada uma dessas lógicas pretende ser restritiva e completa, eliminando o que não lhe convém, declarando que quer governar o mundo e convertendo-se numa “tautologia vazia”, ou seja, num sistema de comunicação que transmite o essencial; a partir de base analítica de Barthes (1980), acreditamos ser possível associá-la à produção do mito.

Ainda enfocando as lógicas às quais somos submetidos — como as do Estado e as das leis e da organização espacial —, Lefebvre (2008) argumenta que o ponto de encontro de todas as lógicas converge para uma única lógica: a da mais-valia. Esta nega a natureza das coisas, rejeitando as particularidades e estabelecendo um pensamento analítico que se apresenta como uma racionalidade integral. Sobre esse pensamento analítico, o autor faz a seguinte ponderação:

O pensamento analítico, que se crê e pretende ser racionalidade integral (integrante-integrada), opera com eficiência apenas como intermediário. O reino da finalidade racional se transforma, portanto, em importância dos intermediários de toda espécie. De fato, essa racionalidade decorre de uma extensão abusiva: aquela dos procedimentos organizacionais inerentes à empresa. Ela confia as tarefas parciais a coadjuvantes sociais que se esforçam para se afirmar e alcançar a autonomia: os burocratas, os

comerciantes, os publicistas e publicitários. Uma vez que a regra é o desenraizamento generalizado e as separações, um mal-estar geral acompanha a satisfação vinda da ideologia, do consumo, do predomínio do racional. Tudo torna-se calculável e previsível, quantificável e determinável. [...] Trata-se então do período no qual a “história” se precipita, pondo a nu as particularidades e aniquilando quem ou o que tinha privilégio ou eminência, tanto obras como pessoas. Trata-se de uma época de guerras e revoluções que abortam no momento em que parecem culminar no culto do Estado, no fetichismo da produção, coroamento, ele próprio, do fetichismo do dinheiro e da mercadoria. (LEFEBVRE, 2008, p. 44)

Dessa forma, torna-se necessário para a análise pretendida neste estudo procurar escapar desse culto ao Estado identificado por Lefebvre (2008), cujo fetiche está enraizado no pensamento e na linguagem. Como alternativa, procuramos pensar o Estado enquanto um campo constituído por vários grupos que atuam no seu interior e exterior, integrando uma estrutura composta de uma burocracia.

Essa discussão do Estado nos remete ao conceito de campo formulado por Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 64), que o compreende como um “espaço” estruturado de posições ocupadas pelos diferentes agentes, cujas posições nesse “lugar” tornam compreensível a elaboração de suas estratégias. Trata-se de um espaço que, segundo Bourdieu (2014, p. 378), concentra diversos capitais e possui uma autonomização que envolve suas ações por meio de alguns campos como o administrativo e o burocrático.

Entendemos que a visualização do Estado enquanto campo permite percebê-lo como um lugar de atuação de vários grupos, consistindo num espaço de poder estruturado segundo oposições ligadas a interesses diferentes. Tal espaço compreende funções organizacionais associadas aos diferentes corpos correspondentes que envolvem várias áreas, como economia, defesa, educação, saúde etc.

Dada a complexidade que envolve essa estrutura e os agentes inseridos, Bourdieu (2014, p. 302) entende que o Estado não se institui apenas pela violência, mas, também, pela adesão mediada pela construção de um consenso. Nesse aspecto, há de se considerar a existência de uma dimensão simbólica que constitui uma estrutura presente na formação das disposições dos indivíduos no que tange à compreensão e suas ações na sociedade.

Um dos aspectos dessa dimensão simbólica ocupada pelo Estado está na produção de estruturas cognitivas — as estruturas estruturadas e estruturantes identificadas por

Bourdieu (1977; 1989) —, produção essa que permite pensar o Estado enquanto instituição presente na vida do indivíduo. Essas estruturas adquirem grande importância à medida que edificam um discurso de organização da sociedade. Nesse contexto, Bourdieu (1982, p. 58) faz uma rica análise entre o Estado e a criação de ritos. Ao falar dos ritos como elementos sociais, ele observa que todo rito tende a consagrar-se e legitimar-se, marcando solenemente a passagem de uma linha que estabelece uma divisão fundamental da ordem social, à proporção que institui ou consagra diferenças.

Para Bourdieu (1982, p. 58), o ato de instituir — de criar efeitos simbólicos mediados por uma espécie de “mágica” — consiste em consagrar ou santificar um estado das coisas, estabelecer uma ordem das coisas, tornando possível reconhecer e ser conhecido por intermédio de uma diferença. O mencionado autor cita como exemplo a nomeação ou eleição de uma pessoa para a um cargo, como o de presidente da república ou o de deputado, fazendo-o ser conhecido e reconhecido como agente investido do poder simbólico que o distingue dos outros e por outros.

Acerca do Estado, podemos dizer que além de ser uma instituição, ele também institui. Ao fazê-lo, exerce uma eficácia simbólica transformando a pessoa consagrada num agente que o representa, que o simboliza e que detém reconhecimento junto aos outros agentes. Ao instituir-se, o Estado cria uma identidade que pode variar desde a concessão de um título de nobreza até um estigma, enquanto excluído da sociedade. Instituir é atribuir uma essência, uma habilidade; é impor um direito e um dever de ser, o que denota uma série de significações em relação ao grupo social em que se insere a partir dessas distinções criadas pelo Estado (BOURDIEU, 1982).

Concernente à proposta desse estudo, cremos ser possível fazer um paralelo entre a atuação do Estado através do planejamento estratégico. Ao nomear ou consagrar algumas áreas do espaço urbano destinadas à recepção de intervenções, o Estado exerce uma eficácia simbólica que denotará sua presença por meio da ideia de um território delimitado por fronteiras, ou mesmo por intermédio de um equipamento público. De outra parte, podemos perceber que sua consagração também pode gerar uma eficácia simbólica negativa, ao estigmatizar áreas a partir do não reconhecimento, ou simplesmente uma obliteração de sua existência, tal qual uma ocupação ou uma comunidade de pessoas das classes dominadas.

A análise de Bourdieu (1982, p. 60) compreende o instituir como um ato de comunicação em que se expressa para alguém a sua identidade consagrada que se impõe enquanto distinção. Isso se apresenta a partir de signos exteriores ao corpo, como condecorações, uniformes, listras, emblemas, além de signos incorporados, tais como as maneiras de vestir, a forma de falar, o modo de comer, o gosto, entre vários. Esses signos servem como princípio da produção de todas as práticas destinadas — com ou sem intenção — a identificar a posição social por meio do jogo de distinções em que operam distintamente.

Ao partir desse raciocínio de Bourdieu (1982), pode-se estabelecer um paralelo com o planejamento estratégico enquanto ferramenta do Estado, ao identificá-lo como um sistema de comunicação que consagra certas áreas da cidade. Ao instituir esse sistema, no caso do espaço urbano, o Estado opera o “milagre” da produção da crença dos indivíduos em que tais áreas remetem a uma significação específica, o que justifica a razão de sua existência e o seu reconhecimento social. Podemos citar como exemplo desse propósito a representação dada a um distrito industrial, como uma área da cidade dotada de várias significações que gera um reconhecimento social, além de simbolizar um desenvolvimento que pretensamente irradiará oportunidades a todos.

Acreditamos que a eficácia desse discurso está ligada a uma produção simbólica que pode ser executada pelo Estado de várias maneiras. Sobre como ocorre esse processo, Bourdieu (2014, p. 316) argumenta que, no caso do Estado, há uma produção e uma codificação de racionalidades ou de estruturas mentais e sociais geradas por estruturas estruturadas e estruturantes, que fornecem certa leitura sobre a realidade, engendrando uma significação que é apresentada como coerente em relação à realidade. Essa coerência é produzida em instituições ou mecanismos imbricados à sociedade, tais como: o sistema escolar, o código de trânsito, o código linguístico, a gramática, dentre outros. Dessa maneira, os sistemas simbólicos exercem um poder de imposição, de extorsão da crença, porque não são constituídos ao acaso.

Tais ações do Estado voltadas para a produção simbólica apresentam sua manifestação mediada por um plano discursivo, que remete ao seu poder simbólico, no qual pode ser produzido o consenso ou mesmo a exclusão de agentes. É aí que

se legitima à criação de instrumentos ou valores sociais que adquirem um patamar de representação simbólica dentro da sociedade a partir da sua naturalização.

3.2 A NATURALIZAÇÃO SIMBÓLICA DO ESTADO NEOLIBERAL

Ao atuar na produção do consenso a partir do simbólico, percebemos aqui uma das faces da dimensão do Estado, quando este opera mecanismos que envolvem a opinião pública. Em sua análise referente à gênese do Estado, Bourdieu (2014, p. 207) identifica no reconhecimento sobre o Estado a existência de uma alienação que se impõe por meio de conceitos ou ações que o naturalizam enquanto instituição.

Esse processo que Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 158) denomina de adesão dóxica provém de uma interpretação sociológica do conceito que envolve a ideia de doxa enquanto uma descrição de uma parcela daquilo que se apresenta como evidente, cuja compreensão é raramente questionada e explicitada, a não ser nos momentos de crise. Ele percebe na adesão dóxica à produção de uma experiência em relação ao mundo social que torna o Estado, entre tantas coisas, como algo evidente:

[...] O que se pode chamar de Estado estabelecido, de Estado em vigor, de Estado em curso, decorre do fato de que ele se estabelece através da ordem simbólica que instaura, isto é, tanto na objetividade, nas coisas — por exemplo, a divisão em disciplinas, a divisão em classes de idades —, como na subjetividade — nas estruturas mentais sob a forma de princípios de divisões, de princípios de visão, de sistemas de classificações. Por meio dessa dupla imposição da ordem simbólica, o Estado tende a fazer admitir como algo óbvio, como evidente, um grande número de práticas e de instituições. Por exemplo, ele age de modo que não nos interroguemos sobre a noção de fronteira, sobre o fato de que na França se fala francês e não outra língua, sobre o absurdo da ortografia, em suma, sobre uma profusão de perguntas que poderiam ser feitas e não o são, e que são postas em suspenso, toda uma série de perguntas que estiveram na origem das instituições: de fato, assim que fazemos pesquisas históricas, descobrimos que na origem das instituições houve discussão sobre as coisas que temos de descobrir de maneira extremamente laboriosa no presente. (BOURDIEU, 2014, p. 219)

Dessa forma, um dos efeitos do poder simbólico exercido pelo Estado é justamente a sua naturalização. Compreender esse processo a partir da gênese do Estado é perceber que ele tem uma dimensão simbólica que opera a partir de uma lógica do funcionamento de agentes que o integram, elaborando um discurso que legitima a sua

existência enquanto instituição, tal como o fazem diversos agentes da sociedade, como legisladores, juristas e, por que também não dizer, geógrafos.

A percepção da dimensão simbólica do Estado também revela um discurso sobre a sua existência enquanto instituição, cuja origem compreende um processo de violência mediado pela imposição da dominação de um povo sobre o outro, além de instituir padrões e valores que forjam a ideia de Estado-nação. Trata-se de um discurso que está atrelado às classes dominantes na medida em que se apresenta como neutro, mas que, na verdade, se propõe à homogeneização e ao reforço da ideologia dessas classes (BOURDIEU; BOLTANSKI, 1976).

Acreditamos que o Estado produz um discurso dominante, cuja eficácia está ligada a uma dimensão simbólica. Essa eficácia é engendrada a partir daquilo que Bourdieu e Boltanski (1976, p. 5) identificam como efeitos combinados de uma orquestração espontânea e metódica que produzem opiniões políticas. Estas podem variar infinitamente de uma fração para outra e até de um indivíduo para outro, de acordo com os privilégios particulares que eles têm à sua disposição para justificar as competências específicas que eles empregam. O discurso dominante é mais do que a construção de uma cadeia de argumentos lógicos, uma vez que exclui ou inclui conceitos muito obscuros e complexos e tem a finalidade de orientar ações: elementos presentes no plano discursivo construído pelo Estado.

De acordo com Bourdieu e Boltanski (1976, p. 6), a principal função do discurso dominante é direcionar a ação e manter a coesão dos executantes, fortalecendo, por meio de reafirmação ritual, a crença do grupo na necessidade e legitimidade de sua ação. Trata-se de um discurso dos convertidos que pregam aos convertidos, dos crentes educados no mesmo dogma e dotados dos mesmos padrões de pensamento e ação, das mesmas disposições éticas e políticas. Nesse sentido, o discurso estatal assume essa dimensão de poder, porque é naturalizado e aceita o Estado enquanto instância decisória e controladora da sociedade.

Se, de um lado, o aspecto discursivo se revela como uma perspectiva importante da presença e controle do Estado, de outro lado, é possível perceber a influência de agentes que integram sua formação. Estes podem apresentar interesses convergentes e interesses específicos, que mostram a função de sua posição no espaço de suas lutas, como os juristas e outros agentes que ocupam um campo burocrático. É nesse espaço de lutas que se inserem as atribuições relativas ao

funcionamento estatal apresentadas de forma impositiva, consagrando agentes ou coisas e interpretando o que a sociedade deve fazer (BOURDIEU, 2014, p. 220).

Nessa perspectiva, o plano discursivo ocupa uma dimensão fundamental no processo de representação simbólica, na medida em que atos institucionais criados pelo Estado ou seus agentes se consagram enquanto representantes dele. Até mesmo na construção de novos problemas da sociedade, o Estado se avoca como detentor do direito de atender às necessidades, tal como a questão da habitação (BOURDIEU, 2014, p. 14).

Enquanto dimensão simbólica, o Estado também se apresenta como um detentor de informações que permitem o controle do mundo social. Tais informações, a maioria dos agentes sociais não detêm, a exemplo das estatísticas sobre a população, o funcionamento da burocracia administrativa, a arrecadação de impostos e os investimentos. Esse controle estabelece uma centralização das informações em prol daquilo que seria em benefício da coletividade, ou seja, de um “bem comum”.

Contudo, falar em “bem comum” diante da “alquimia simbólica” realizada pelo Estado no tocante à arrecadação de impostos e ao direcionamento de recursos (BOURDIEU, 2014), principalmente se tomarmos como exemplo a realidade brasileira, é constatar a existência do mito, visto que esse “bem comum” se mostra desigual em relação à coletividade atinente ao acesso aos recursos e às informações. Neste aspecto, a ideia que cerca o “bem comum” como um princípio para beneficiar a coletividade parece adquirir outra conotação.

Lembramos aqui um debate realizado por Dardot e Laval (2014) sobre a ideia que envolve o termo “comum” como aquilo que é de interesse coletivo e instituído politicamente. Os autores identificam, por intermédio da história, que a existência do “comum” se associa aos recursos colocados para o usufruto do ser humano, a fim de serem aproveitados coletivamente, como a água, as florestas, os minerais, dentre outros. Há ainda outras formas do “comum” que vão surgindo ao longo da história da humanidade: a biodiversidade, a cultura, a comida, a educação, a saúde e o conhecimento.

Para Dardot e Laval (2014), mais do que um recurso à disposição, a ideia que envolve o “comum” abarca um debate sobre a relação de poder, sobre como é instituído politicamente, à proporção que os recursos que pertenciam à coletividade são

apreendidos pelo Estado, que, por sua vez, os recria com outra significação, apresentando-os como um "bem comum", de propriedade coletiva, mas controlado pelo Estado e submetido a uma "vontade geral", na qual são instituídas ou consagradas regras e rituais para seu uso.

Nesse processo, o aparecimento da propriedade confere um papel estratégico ao Estado, à medida que este se constitui como o avalista de mecanismos, como os enclausuramentos ou as interdições de recursos que antes eram acessíveis a todos, mas se tornaram exclusivos de alguns (DARDOT; LAVAL, 2014). Constituem também, como parte desse processo, aspectos como a normatização por meio das leis; a repressão aos movimentos sociais que lutam por maior equidade; a permissividade em relação aos interesses públicos; e o confisco cada vez maior por parte de interesses privados daquilo que seria para o "bem comum".

Recordamos que, enquanto um campo, o Estado é constituído de grupos que fazem valer seus interesses e estabelecem estratégias a partir do próprio Estado. Nesse caso, a ideia de "bem comum" como uma vontade coletiva passa a ter outra significação. Se, no passado, o Estado capturou o "comum", sob o viés de um pretensão interesse coletivo, no presente é possível perceber na dimensão simbólica atual do Estado uma outra significação, na qual o "bem comum" ainda é apresentado como coletivo, mas na sua essência se revela de interesse privado.

É interessante perceber nessa significação sobre o "bem comum" a partir da retórica do Estado uma conexão com o discurso de planejamento estratégico de uma cidade. Ao consagrar uma área para uma intervenção, possibilitando a construção de um equipamento privado, o Estado faz crer que se trata de um recurso extensivo a todos, seja por que isso possibilitaria um tipo de uso pela população, seja por que isso externalizará efeitos positivos, como geração de emprego e renda.

Nesse aspecto, o discurso do planejamento estatal é uma ferramenta que permite uma ressignificação do "bem comum". À medida que a terra e outros recursos públicos se destinam a empreendimentos, o discurso estabelece outra significação referente ao seu uso, passando a ser um recurso destinado ao interesse privado e tratado como um negócio de investidores. Entendemos que este é um processo que abarca uma perspectiva do mito, uma vez que o "bem comum" é apresentado a partir de uma significação que legitima um uso que atende a interesses específicos; acreditamos ser

esse um dos aspectos que vem determinando o modo como nos relacionamos e como percebemos o espaço.

No discurso de planejamento estratégico presente na Agenda 21 — objeto de nossa análise —, observamos que o uso de recursos naturais e outros bens públicos se descolam da significação que envolve o “bem comum” pertinente aos recursos que deveriam ser utilizados em prol da coletividade. A ideia de “bem comum” representada na Agenda 21 assume outra significação à medida que os elementos que os constituem são expostos numa outra forma, consagrados à categoria de elementos que “estão à disposição para investimentos”, apresentados sob a forma de “potencialidades” ou “atrativos”.

A significação apresentada no discurso da Agenda 21 também assume outra conotação quanto às possibilidades que envolvem a contaminação do solo, do ar e da água; o desmatamento; e os possíveis impactos antrópicos. Essas consequências são obliteradas ou apresentadas por meio de uma significação em que os efeitos negativos são minimizados a partir de intervenções planejadas.

Entendemos que essa discussão em torno da ressignificação do “bem comum” indica que o Estado se configura numa forma ou representação em que adquire um “significado no imaginário social”. Essa forma se encontra presente em vários aspectos do nosso cotidiano, ao passo que legitima a distinção ou a desigualdade, e que, ao mesmo tempo, se sobrepõe a uma instituição social ou à satisfação das necessidades de toda coletividade.

Ao estabelecer essa significação no imaginário social, o Estado atende a alguns grupos, cuja influência produz uma lógica na qual não somente o “bem comum” é ressignificado, mas, também, o Estado enquanto instituição. Sobre essa nova lógica envolvendo o Estado, Dardot e Laval (2014, p. 91) mostram que o avanço do neoliberalismo e a apropriação de recursos de domínio público por oligopólios vêm produzindo uma nova ideia de governança na qual se legitima a transferência de propriedade e capital do Estado ao setor privado. Essa nova governança coloca em cheque o modelo de Estado como gestor, legitimando, a partir de uma concepção de “eficiência” e “competitividade”, a transferência da sua estrutura e de outros recursos para agentes privados.

Segundo Dardot e Laval (2014), esse atual modelo de Estado promove uma hibridização neoliberal do tipo “público-privado”, no qual há uma recomposição das classes dominantes ao ocupar uma ampla gama de posições de poder no aparelho de Estado, além de outros campos como o midiático e o econômico.

Nesse sentido, esse modelo de Estado idealizado pelo neoliberalismo pretende se colocar como o novo e moderno, cujo processo de significação estabelece uma igualdade entre os setores público e privado, tal como abordamos no capítulo anterior. Regido pela ideia de eficiência e racionalidade em relação à gestão dos recursos, esse modelo toma como referência a esfera privada a partir da construção de uma significação que remete a um pretenso sucesso que cerca o mundo empresarial, consoante a um mundo em que a competição e a desigualdade são naturalizadas.

Como exemplo dessa competição, evocamos aqui uma abordagem de Harvey (2005) sobre a ideia que cerca o empreendedorismo urbano em relação às cidades. O reordenamento produzido pelo capitalismo global e pela redução de repasses federais impôs uma nova lógica aos governantes e comunidades em relação à procura por novas condições de viabilização das cidades enquanto protagonistas numa competição global por investimentos e superação da perda do dinamismo econômico. Tomando como exemplo a cidade de Baltimore, nos EUA, Harvey (2005, p. 176) identifica um modelo propagado para a governança das cidades, baseado em elementos como as parcerias público-privadas e as intervenções pontuais de grande visibilidade. Trata-se de um modelo empresarial que tem como objetivo dar um ar “inovador” à cidade, no que tange à diversão e ao consumo; atualmente, tal modelo de governança está incorporado ao discurso de planejamento estatal das cidades.

De outra forma, criam-se mitos, valendo-se de metáforas como referência, a fim de simplificar uma situação complexa, tal como o controle envolvendo a utilização dos investimentos públicos. Nesse caso, observamos o uso do mito para explicar uma realidade, apresentando-a sob a forma de elementos cognitivos que estabelecem uma relação entre as despesas públicas na máquina estatal e a maneira espartana a qual somos obrigados incorporar no dia a dia, ao lidarmos com nossas despesas domésticas. Trata-se de uma produção simbólica, cuja lógica leva à conclusão que existe um Estado dispendioso, gastador, que não respeita o dinheiro público, sendo necessário reduzi-lo para o “bem comum” da sociedade. Essa lógica reduz a complexidade que envolve a máquina estatal e as necessidades de investimentos em

áreas sociais e de interesse estratégico não somente para o Estado e os grupos que o controlam, mas, também, para a uma coletividade.

Assim, é possível perceber que o discurso estatal, longe de ser neutro, transmite a ideologia de alguns grupos que têm no modelo de gestão neoliberal uma forma de se apropriarem do Estado, valendo-se da produção e uso de uma significação que remete ao mito, à medida que iguala situações diferentes e omite a complexidade da realidade a fim apresentá-la simploriamente de várias formas, com o intuito de consolidar seus interesses.

Para Bourdieu (1998), a ideia desse modelo de Estado neoliberal envolve a adoção de uma utopia que pretende ser prática por intermédio de um programa político componente de um discurso dominante. Essa ideia se desenvolve a partir de uma lógica na qual suas consequências são “previsíveis” e, ao mesmo tempo, repressoras de todas as transgressões. Se o campo cego constatado por Lefebvre (2008) identifica uma fetichização do Estado e uma lógica de controle, para Bourdieu (1998, p. 1) a utopia neoliberal convertida em programa político pretende ser parte desse fetiche ao se propor a descrever cientificamente o real por meio do campo econômico como política de Estado:

Essa teoria tutelar (o neoliberalismo) é uma pura ficção matemática, fundada, desde a sua origem, numa formidável abstração: a que, em nome duma concepção tão estreita como estrita da racionalidade, identificada com a racionalidade individual, consiste em colocar entre parênteses as condições econômicas e sociais das orientações racionais e das estruturas económicas e sociais que são a condição do seu exercício.

Trata-se de uma teoria que se propõe a construir uma realidade ajustada, promovendo uma ruptura entre a economia e as realidades sociais e se propondo a ser aquilo que Bourdieu (1998, p. 2) chama de uma “máquina lógica” apresentada como uma cadeia de restrições que arrastam os agentes econômicos. Aí se instaura uma espécie de reino da flexibilidade, adaptado às diretrizes do mercado financeiro, orientando a produção, a contratação, o emprego e os salários.

Nessa utopia, instituem-se a prática de um mundo, por meio do darwinismo social, de luta em todos os níveis de hierarquia, a precarização e da docilização de um exército de reserva de mão de obra ameaçado permanentemente pelo desemprego. O

fundamento dessa ordem econômica colocada sob o signo da liberdade é, com efeito, a violência estrutural do desemprego e da precariedade como condição do funcionamento “harmonioso” desse modelo (BOURDIEU, 1998, p. 2). O Estado sob a égide do modelo neoliberal tende a assumir uma nova posição, agora subordinado a uma outra racionalidade com base na crença em um livre comércio, a fim de maximizar os interesses individuais. A atuação do Estado agora é pautada pela subordinação, tal como o explica Bourdieu (1998, p. 3):

Vemos assim como a utopia neoliberal tende a encarnar-se na realidade de uma espécie de máquina infernal, cuja necessidade se impõe aos próprios dominadores. Como o marxismo noutros tempos, com o qual, neste aspecto, tem muitos pontos em comum, esta utopia suscita uma formidável crença, a *free trade faith* (a fé no livre comércio), não só entre os que vivem dela materialmente, como os financistas, os patrões das grandes empresas etc., mas, também, entre os que extraem dela a sua razão de existir, como os altos executivos e os políticos, que sacralizam o poder dos mercados em nome da eficácia econômica, a qual exige o levantamento das barreiras administrativas e políticas susceptíveis de causar constrangimentos aos detentores de capitais na sua busca puramente individual da maximização do benefício individual, instituída em modelo de racionalidade, que querem bancos centrais independentes, que pregam a subordinação dos Estados nacionais às exigências da liberdade econômica para os atos da economia, com a supressão de todas as regulamentações em todos os mercados, a começar pelo mercado de trabalho, a interdição dos déficits e da inflação, a privatização generalizada dos serviços públicos e a redução das despesas públicas e sociais.

Esse discurso oriundo do modelo neoliberal promove um novo conceito de poder, no qual a ideia de governança pressupõe um Estado cada vez mais reduzido, à medida que a propriedade pública se iguala em finalidade à propriedade privada, alusiva aos seus fins. O Estado passa a ser um gerente de um “bem comum” controlado por alguns agentes. Esse Estado neoliberal se consolidou no final do século XX a partir da construção de um pensamento na administração pública, de uma nova racionalidade governamental, tal como alerta Foucault (2008). Trata-se de um pensamento que tem como base a difusão de uma fobia ao Estado, enquanto um ente que visa a uma tutela expansionista da sociedade, cuja expressão máxima se manifestaria nos regimes totalitários.

Entretanto, é importante ressaltar que a construção e a incorporação dessa racionalidade neoliberal extrapolam a esfera da administração estatal. Ponderando sobre a afluência de pensamento entre Foucault e Bourdieu, Laval (apud ZANOTELLI,

2021) constata que a transformação interna do Estado a partir de uma racionalidade em que o mercado é apresentado como única perspectiva vem ocorrendo *pari passu* com uma metamorfose que envolve a sociedade.

De acordo com Laval (apud ZANOTELLI, 2021), a difusão do neoliberalismo enquanto horizonte social para os indivíduos se funda cada vez mais num utilitarismo pautado por interesses próprios e por um conceito de liberdade baseado na competição, na legitimação do mais forte e ou mais competente, e não mais na fraternidade e na igualdade, tal como preconizavam os ideais da Revolução Francesa.

Não é somente as cidades que estão numa eterna competição, mas, também, os indivíduos. Examinando a convergência entre Foucault e Bourdieu, Laval (apud ZANOTELLI, 2021) nota que os indivíduos submetidos à lógica neoliberal são adestrados a partir da construção de uma subjetividade racional, direcionados ao próprio utilitarismo e aos interesses particulares. Nessa lógica, os indivíduos são colocados em concorrência sob a “liberdade” do mercado, competindo pelos melhores lugares, melhores escolas, dentre outros recursos. Assim, o espaço econômico “puro”, vem invadindo cada vez mais a nossa vida, sendo apresentado como um campo autônomo e governado por leis instituídas que não podem ser contrariadas, naturalizando uma realidade aparente — uma “cegueira”, como diria Lefebvre (2008).

Todo esse processo que envolve a produção de uma dimensão simbólica do Estado tem no plano discursivo um importante instrumento para a sua naturalização junto à sociedade, visando à construção do consenso e da adesão. Contudo, tal dimensão, que tem como base a produção mítica, engendra discursos diferenciados sobre os lugares que revelam um caráter ideológico, nos quais acreditamos que a Geografia detém um papel importante e que merece ser analisado.

Consideramos que esse debate sobre a dimensão simbólica nos leva a uma percepção de que não é somente pela imposição que o Estado se institui. Ao operar mecanismos lógicos e produzir significações, o Estado se relaciona com os diversos interesses dos grupos sociais, que, por sua vez, passam a aderir a eles.

De outra parte, é possível depreender que o Estado vem continuamente passando por mutações e, enquanto um campo em que os agentes estabelecem posições estratégicas envolvendo disputas, instala uma ligação com os capitais e os diversos interesses desses agentes. Todavia, se inferimos que num momento o Estado foi

centralizador e indutor de ações no território, atualmente essa instituição passou a ser apropriada por alguns agentes dentro da lógica neoliberal. Isso nos leva a um questionamento sobre qual o papel atual do Estado e a necessidade de se escapar de outras “cegueiras” (LEFEBVRE, 2008) que envolvem a existência de um pensamento único acerca do modelo de gestão e atuação sobre o território, como o de uma cidade.

Ao mesmo tempo, inferimos que o debate sobre o Estado remete a uma discussão sobre a atuação da Geografia enquanto ciência que o legitima. Trata-se de uma discussão que remete ao pensamento teórico sobre a relação entre território, povo, governo e a consequente legitimação do Estado.

3.3 O ESTADO COMO PRODUTOR DE IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS

Um elemento importante a ser considerado neste estudo tem relação com a representação do Estado e a sua projeção no espaço. A partir do modelo analítico de Barthes (1980) sobre o mito, poderíamos dizer que essa relação remete a uma significação, na medida em que o discurso sobre o Estado abrange forma e conceito. Trata-se de uma significação que é estruturada e estruturante e que se vale da produção de instrumentos cognitivos para gerar o consenso entre os sujeitos (BOURDIEU, 1977; 1989). A produção dessa significação apresenta o Estado enquanto um ente projetado num território, demarcado por fronteiras e constituído por uma nação.

Ao falarmos aqui de nação, estamos considerando-a como um produto de uma construção a partir de símbolos e discursos que forjam uma nacionalidade. Trata-se de uma construção que impulsiona projetos políticos práticos, como o do estabelecimento do seu espaço e da criação de estruturas de poder para sua manutenção e gestão (MORAES, 2008, p. 58).

Nesse processo que remete à ideia de nação, Moraes (2008) observa que a sua construção passa pela implantação de um “Estado-território” como um elemento central desse imaginário. A representação por meio do território se constitui na expressão física da nação sendo, portanto, um importante componente para a consolidação das identidades nacionais.

A menção sobre o território neste estudo remete a uma concepção que envolve o seu uso social e, ao mesmo tempo, o papel do Estado em sua construção e manutenção. Partimos da ideia na qual sua produção está ligada a um processo histórico, cujas determinações econômicas estão associadas a injunções do universo da política, em que são indicados os agentes e seus interesses (MORAES, 2008, p. 46).

Acreditamos que a ideia referente ao território se entrelaça à concepção de Estado Moderno que conhecemos, materializando-se por intermédio de um espaço demarcado pelo exercício do seu poder, que pode estar integralmente sob seu efetivo controle ou conter partes que constituem objeto de seu apetite territorial (MORAES, 2008, p. 51).

Relativo ao território, Moraes (2008, p. 59) indica que é na sua produção que o Estado ocupa um papel importante, uma vez que tende a monopolizar as ações básicas desse processo. É por meio do território que ocorre a referência objetiva e física da construção da pátria como identidade, ao delimitar a nação no espaço terrestre, aglutinando os interesses de reivindicações territoriais e na defesa de ameaças externas à soberania nacional.

O território se constitui num elemento estratégico enquanto uma forma que permite a produção do mito, em que ocorre uma fetichização mediada por discursos históricos que lhe concedem uma existência imemorial ou que o naturalizam (MORAES, 2008, p. 59).

Entendemos que essa mitificação sobre o território está entrelaçada às significações que congregam as noções de Estado e nação, sendo produtos de uma construção simbólica, já que são vinculados a um imaginário sobre o território. É justamente nesse imaginário territorial que a Geografia desempenha uma importância estratégica, atuando enquanto um referencial para a construção de ideologias sobre o Estado. Enquanto ciência, a Geografia legitima a significação do Estado, por meio de uma produção científica que vem transformando-se conforme o processo histórico e que revela vários discursos.

A reflexão sobre os conceitos de nação e território como elementos intrínsecos ao Estado remete também a uma discussão que alcança o simbólico. Ela evidencia a percepção da existência de um discurso sobre o Estado que engloba concepções ideológicas com a função de convencer e legitimar. A relação entre essa produção

discursiva com a Geografia não é recente e está ligada à sua própria estruturação enquanto ciência.

Ao analisar essa relação, Moraes (2008, p. 108) indica que a geografia moderna possui estreita ligação com o contexto de afirmação nacional dos Estados europeus, e seu arcabouço teórico foi veículo de legitimação das nacionalidades e dos respectivos projetos nacionais. A produção do espaço é realizada sobre pré-ideações manifestadas a partir de vários discursos balizados pela Geografia, cuja representação é um constructo cultural, no qual o Estado se constitui num agente fundamental.

Ao chamar a atenção sobre a questão ideológica do Estado e a sua relação com a Geografia, Moraes (1991, p. 44) indica a existência daquilo que ele denomina de ideologias geográficas. Tais ideologias se constituem como discursos que abarcam representações com objetivo de um direcionamento político explícito, orientado para a produção do espaço material e para a construção de juízos e valores que conformam as próprias consciências. Trata-se de um campo em que se manifestam as ideias sobre a relação sociedade-espaço, e que constitui a via privilegiada de relação do saber geográfico com a prática política.

De acordo com Moraes (1991, p. 44), as ideologias geográficas alimentam concepções que regem as políticas territoriais dos Estados em relação à autoconsciência que os diferentes grupos sociais constroem a respeito de seu espaço e da sua relação com ele. Configuram-se naquilo que esse autor percebe como uma substância das representações coletivas acerca dos lugares que podem impulsionar sua transformação ou acomodarem-se nele, exprimindo localizações e identidades consideradas matérias-primas da ação política.

Na direção que envolve esse debate sobre as ideologias geográficas e o Estado, identificamos a Geopolítica como um importante instrumento para sua consolidação. Ao analisar a relação entre Geografia e poder, Raffestin (1993, p. 16) lembra que a discussão sobre o Estado na Geografia teve como um de seus desdobramentos o surgimento da Geopolítica. Definida por ele como uma Geografia do Estado totalitário, a Geopolítica inicia sua base teórica na Escola de Geografia alemã, por meio de Ratzel e de autores como Kjellén e Haushofer, mas que tem seu desenvolvimento mediado pelas escolas de pensamento geográfico norte-americana e inglesa. Sobre esse

desenvolvimento específico por essas duas escolas, Raffestin (1993, p. 21) traz o seguinte questionamento:

Os ingleses e os americanos manifestaram um interesse bem particular pela Geografia Política. Aliás, os americanos continuam a fazê-lo de forma intensa. Deve-se ver nisso o efeito da ação e da dominação que a Inglaterra exercia sobre o mundo na virada do século XX e que os Estados Unidos exerceram mais tarde?

Trata-se de uma questão pertinente, já que o próprio Raffestin (1993, p. 22) identifica na Geopolítica uma norma, cuja proposta visa a torná-la uma Geografia de Estado, de caráter unidimensional, ao tornar os fatos políticos para sociedade como fatos oriundos e controlados pelo Estado. Contudo, a história mostra que apesar do controle estatal, as relações assimétricas e os conflitos não foram apagados.

No debate alusivo ao Estado dentro do pensamento geográfico, é possível identificar a construção de um discurso criador de formas espaciais e de idealização sobre os lugares que legitimaram e legitimam a dominação (MORAES, 1991). Compreendemos esse discurso como um instrumento de poder, na medida em que normatiza o território por meio de várias escalas, em que o planejamento estratégico se constitui numa ferramenta para ordená-lo.

Numa análise crítica sobre às ideologias geográficas, Moraes (1991, p. 93) ressalta a importância do debate sobre a questão ideológica que envolve o Estado e seu território. Trata-se de um questionamento que reside na necessidade de disputa dentro do próprio pensamento geográfico, ao propor formulações que visem a questionar a existência de uma leitura hegemônica sobre o território de um país, cuja influência ocorre nas representações coletivas de uma nação e na produção do território.

Dentro dessa discussão promovida por Moraes (1991), percebem-se as ideologias geográficas como instrumentos de dominação, não somente pelo Estado, mas, também, num contexto geopolítico entre os países, uma vez que algumas ideias referentes à determinadas noções de desenvolvimento foram e continuam sendo importadas pelos países subdesenvolvidos. Refletem uma dominação mediada pelo econômico, enquanto um campo instituído, constituindo-se num novo colonialismo sob os auspícios do mito desenvolvimentista.

Nesse aspecto, Moraes (1991, p. 131) indica a Geografia como sendo um instrumento de um tipo de Estado que se apresenta como “modernizador” e impulsionador do desenvolvimento capitalista do país. É por meio dele que se busca uma interlocução teórica com os agentes capitalistas externos, utilizando matrizes teóricas da Geografia consideradas mais pragmáticas para o território, como a escola possibilista, a orientação norte-americana de pensadores como Preston James e Richard Hartshorne e os modelos alemães, como a teoria de Von Thünen por intermédio de Leo Waibel.

Ainda sobre as ideologias geográficas, Moraes (1991, p. 88) identifica modalidades de discursos sobre o território nas quais observamos uma pertinência concernente ao debate sobre o Estado referente a este estudo. Um primeiro discurso diz respeito a uma visão do espaço, do território, do lugar, ou relativo ao caráter ilustrativo de determinados lugares enquanto destino. Um segundo tenta colocar as questões sociais como qualidades do espaço, no qual algumas teses do determinismo geográfico são consideradas por ele como exemplo. Um terceiro se constitui diretamente normativo a respeito do espaço, em variadas escalas, exemplificado por meio de planos e projetos que visam a ordená-lo, destruí-lo e reconstruí-lo.

Nessa terceira modalidade de discurso, o Estado se faz imprescindível como o criador de uma ideologia desenvolvimentista a partir da organização do território sob a racionalidade técnico-científica em que o planejamento estatal se constitui na ferramenta que pretende, por intermédio da sua simulação, moldar o território. É também nessa modalidade que remetemos a outro aspecto importante para a Geografia e que se conecta ao Estado quando falarmos de planejamento estratégico para o território: a escala.

Sobre a relação escalar que envolve o Estado, percebemos que a adoção de um discurso normativo se constitui num desafio enquanto proposta de organização de um território. O Estado enquanto instituição fez surgir um complicado mecanismo de hierarquia em diversos níveis a fim de criar, organizar, controlar e gerenciar seu território e sua população. Porém, há de se considerar o caráter escalar que envolve os diversos níveis articulados do exercício de poderes inferiores.

Ao discorrer sobre a relação entre o Estado e a escala, Raffestin (1993) atenta para a existência de uma governança que se manifesta no território com múltiplos poderes por meio de estratégias regionais, locais e globais, o que revela uma multiescalaridade

que produz uma configuração que estabelece novas formas de organização espacial dos lugares.

Nesse sentido, a escala se constitui num desafio para a Geografia e para o Estado como um elemento de ideologia geográfica. Para a Geografia, a escala enquanto conceito revela-se conflituosa perante as feições polimórficas de territórios de cidades ou regiões que, cada vez mais submetidos à influência de investimentos e decisões globais, vêm-se adaptando a tais condições a partir de uma competitividade induzida por agentes locais e internacionais.

O desafio que a escala apresenta ao Estado se relaciona à quebra do pensamento atinente à ideia de Estado-nação forjada há alguns séculos, já que que é possível observar a existência de propostas de governanças supranacionais e de uma fragmentação cada vez maior do território desse Estado, provocada pelas decisões globais que elegem o local como palco de sua atuação.

Sobre essa questão multiescalar abarcando o Estado, Brenner (2013) atenta para a necessidade de reflexão sobre a atual dinâmica que envolve a reestruturação geoeconômica como uma rearticulação que compreende uma complexa organização interescalar, tendo o local como parte desconectada do território de um país, já que há uma profunda imbricação das relações sociais e uma gama de redes escalares constituídos.

A remissão de Brenner (2013, p. 201) a essa discussão diz respeito aos processos de produção do lugar, cujas forças abarcam perspectivas de aglomeração, de localização, de descentralização e de reconfiguração das divisões espaciais do trabalho. O referido autor ressalta a existência de uma tensão que envolve a fixidez e a mobilidade geográfica concernente aos arranjos espaciais. Esse processo revela tendências de regionalização e o desenvolvimento espacial desiguais nas relações político-econômicas, o que o leva a alertar para a necessidade de não confundir o conceito de escala com os de lugar ou território.

O alerta de Brenner (2013, p. 202) vai na direção de apontar os conceitos escalares como ferramentas essenciais para desvendar algumas das dimensões fundamentais das transformações urbanas contemporâneas. Nesse aspecto, a observação desse autor aponta para a necessidade de perceber a relação que envolve os processos de reestruturação urbana a várias transformações na organização espacial do Estado

que estão retirando o acento do nível regulatório nacional e concedendo maior importância às formas tanto supra quanto subnacionais de governança.

Essa perspectiva mostra que a cidade não se restringe a apenas uma arena local para a acumulação de capital global, pois ela se insere num processo estratégico que abrange uma reestruturação multiescalar da espacialidade do Estado enquanto instituição.

Sobre essa reestruturação, Swyngedouw (apud FERREIRA, 2016, p. 25) argumenta que no atual ciclo de globalização de corte neoliberal a territorialidade estatal não está sendo desintegrada, mas, sim, reescalada progressivamente, a partir de estruturas escalares “glocalizadas” em vez de nacionais. Estas operam de forma crescente e ativa na mobilização das forças produtivas de cada território, a partir de uma organização escalar que é crucial e sensível aos ritmos e contradições do crescimento capitalista.

O que Brenner (2013), Brandão (2007) e Swyngedouw (apud FERREIRA, 2016) indicam é que existem profundas transformações na organização institucional e geográfica, que não se limitam à escala urbana de uma cidade, pois, também, envolvem hierarquias escalares mundiais nas quais as cidades estão imbricadas.

Brenner (2013) destaca a crescente importância estratégica das relações sociais travadas no lugar, as quais abrangem o processo de localização e a concentração territorial como pré-requisitos geográficos basilares para as transações econômicas. Essas condições prévias estão associadas à consolidação de novas hierarquias globais urbanas, influenciadas nos acelerados fluxos informacionais, financeiros e migratórios entre as cidades, na construção de novas infraestruturas interurbanas mundiais de telecomunicações e envolvem atualmente uma competição interurbana acirrada.

Brenner (2013, p.206) também chama a atenção para as análises recentes de inspiração regulacionista, que atrelaram os processos de reestruturação urbana a várias transformações na organização espacial do Estado. Tais análises preconizam uma redução do poder de ação do Estado no plano nacional, ao passo que concedem maior importância a uma governança tanto supra, quanto subnacional.

Nesse sentido, autores como Brenner (2013) e Brandão (2007) observam que os atuais arranjos econômicos vêm trabalhando no sentido de fortalecimento do local,

mais precisamente da cidade enquanto exemplo a ser replicado. Tal separação do território perpassando esses arranjos revela atualmente um enfraquecimento do Estado, o que torna ainda mais complexa sua definição ao analisá-lo a partir do debate geográfico na medida em que há uma dimensão simbólica a ser considerada.

No contexto particular sobre a participação do Estado brasileiro nesses novos arranjos, Brandão (2007, p. 148) pontua que construímos uma máquina veloz de crescimento, ao mesmo tempo em que criamos uma estrutura que se caracteriza como uma das mais desiguais do planeta. O Estado brasileiro, que no passado desempenhou um papel decisivo no processo de construção da nação, vem, a partir das décadas de 1980 e 1990, sendo desarticulado e tornado impotente para organizar, coordenar e regular ações construtivas, a fim de romper com a lógica neoliberal que caracteriza o período atual.

Para Brandão (2007, p. 207), o Estado deve recuperar a sua capacidade de intervenção por meio de ações que visem a combater as desigualdades e voltar a cumprir um papel-chave em relação ao planejamento territorial. Para isso, deve estar bem capacitado e provido de recursos materiais e humanos que possibilitem incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e monitoramento permanentes, além de se impor e fazer cumprir sanções e benefícios. Isso vai de encontro ao pensamento de Moraes (1991) sobre o papel do Estado contemporâneo.

Segundo Moraes (1991, p. 147–148), é necessário pensar numa ruptura da sujeição da sociedade em relação ao poder estatal, citando, como exemplo, o processo de formação histórica do Brasil, em que o Estado é alçado à categoria de sujeito; o espaço é significado como objeto de intervenção; e os habitantes, percebidos como meios de implementação ou focos de resistência. É preciso atacar frontalmente a ótica de reduzir a nação à sua dimensão espacial e, para isso, há de se discutir o poder do Estado enquanto tutor de um povo em nome da integridade do território.

Nessa conjuntura em que o Estado vem sendo reduzido, o pensamento localista (BRANDÃO, 2007) elegeu a cidade como o lugar da "sensibilidade do capital". Esse pensamento estabeleceu uma propaganda das vantagens comparativas de uma cidade sob os signos da competitividade, da eficiência, das amenidades, dentre vários aspectos que objetivam garantir sua inserção na "modernidade".

Na lógica de competição entre os lugares instaurada por esse pensamento, a venda da cidade passou a constituir uma busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o "clima local dos negócios", subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos. Essa lógica tem levado a um comprometimento das finanças locais, além de estar obliterando o verdadeiro debate sobre as legítimas questões estruturais do desenvolvimento (BRANDÃO, 2007, p. 39).

A questão escalar é um desafio que se apresenta ao Estado e envolve diretrizes e arranjos a partir de interesses que refletirão no espaço de diversas maneiras. Todavia, as considerações de Brandão (2007) sobre o pensamento localista trazem indicativos acerca da atuação do Estado brasileiro, cuja influência da dinâmica global pode ser percebida, mas convive com características particulares inerentes desde o seu processo de formação.

3.4 O ESTADO BRASILEIRO E AS IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS

A partir da proposta de discussão sobre o Estado que norteia nosso estudo, cabe aqui uma reflexão a respeito do Estado brasileiro e sua relação com as ideologias geográficas. De início, recordamos aqui uma ideia de Oliveira (2001) sobre pensar o Brasil a partir de uma perspectiva de radicalidade e especificidade, visando a uma ruptura de alguns consensos estabelecidos. Cremos que essa proposta estabelece convergência com a análise do Estado a partir da sua gênese (BOURDIEU, 2014), conforme já mencionado neste trabalho.

Em sua empreitada, Oliveira (2001) identifica várias contribuições analíticas sobre o Brasil a partir do arcabouço teórico de autores que subsidiam a perspectiva aventada por ele. São contribuições que oferecem subsídios para entender a formação do Brasil e sua sociedade, abordando aspectos referentes à formação do povo brasileiro e sua relação com a expansão do capitalismo em nosso país. Essa proposta evidencia uma perspectiva de pensamento sobre o Estado em nosso país. Em algumas de suas obras, Oliveira (2013; 2003; 2001) apresenta as características do modelo de Estado brasileiro capaz de tornar possível a convivência entre o moderno e o arcaico em nosso território. Ao mesmo tempo, o Estado apresenta-se como garantidor de um

projeto nacional, forjado sob um regime de acumulação concentrador e desigual, que se vale de mitos espaciais para consolidar sua adesão.

O destaque dado aqui a esse modelo estatal reflete o panorama que envolveu o Brasil no século XX, no qual o Estado se avocou como interventor na economia. Até um dado momento do referido século, o Estado assumiu um perfil planificador, transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial e fazendo dela o centro do sistema. Tal contexto sofreu modificações ao final do século XX.

Essas características sobre o Brasil nos remetem a um debate acerca da existência de um discurso simbólico do Estado brasileiro que vem sendo forjado e adaptado ao longo dos séculos. Trata-se de um discurso que tem forte relação com a Geografia e contém no território um elemento importante para a construção de tal discurso simbólico. A produção do território está ligada ao seu uso social e estabelece relação direta com o Estado enquanto construtor e mantenedor. Contudo, é possível identificar que essa produção também abrange um processo de mitificação que está associado à edificação da nacionalidade, que nos países periféricos adquire conotações específicas. Nessa perspectiva, retomamos aqui a discussão de Moraes (1991, p. 33) referente às ideologias geográficas, ou, mais precisamente, como esse processo de mitificação atua na construção e representação do que entendemos como Brasil.

A remissão feita aqui ao debate proposto por Moraes (1991, p. 94) chama a atenção para alguns aspectos particulares da realidade brasileira que ajudam a pensar o Brasil a partir de sua genealogia. Um desses aspectos é o caráter expansionista que domina a história do nosso país desde a presença lusitana, com base na conquista territorial pela violência, na perseguição e no extermínio dos povos autóctones. Num país de capitalismo tardio ou atrasado como o Brasil, a produção do território remete a uma concepção de área em expansão permanente, o que favorece a produção de mitos espaciais baseados em algumas concepções de “desenvolvimento” a qualquer custo.

Ao identificar a conquista territorial como um elemento fundamental da nossa história, Moraes (1991, p. 94) lembra que, desde a sua gênese, a formação do Brasil está ligada à ideia de uma apropriação constante e uma consolidação do espaço, dispondo, inclusive, do escravismo como uma instituição aceitável dentro da produção de uma lógica de colonização desse território em formação. A apropriação violenta das terras durante a colonização não estabeleceu qualquer distinção, enxergando a

população das áreas conquistadas como um recurso natural a ser aproveitado ou removido, conforme o interesse das elites que controlam o Estado.

Em sua análise envolvendo o Brasil, Moraes (1991, p. 95) levanta uma questão sobre a relação entre a formação do território e a construção de uma política nacional. Essa relação foi marcada pela prática da conciliação e pela indução de transformações no território a partir do desejo das classes dominantes em nosso país. Esse aspecto revela a produção de um discurso sobre o território enquanto estratégia das elites, no qual o Estado se coloca como tutor do povo em nome da integridade do seu espaço. Exemplifica-o o processo de independência brasileira, constituído a partir de um príncipe português, como um elemento de agregação desse espaço territorial.

A formação do território brasileiro se constitui num elemento simbólico estratégico utilizado pelas elites por intermédio do Estado, visando à construção de uma nacionalidade. Por meio desse Estado, as classes dominantes constroem um discurso sobre o Brasil, valendo-se do mito da terra selvagem a ser ocupada, sendo sua população um instrumento nesse processo de conquista. Esse discurso remete a uma significação de um "país em construção", cujo território ainda está em formação, e estimula a criação de mecanismos de controle social, principalmente quando a população aparece como um empecilho para a acumulação (MORAES, 1991, p. 98).

No debate sobre a produção de ideologias geográficas envolvendo o Brasil, Moraes (1991, p. 98) também destaca o fato de que, desde a sua origem, nosso país surgiu a partir de uma determinação colonial de desenvolvimento do capitalismo, sempre caracterizado como critério estruturador da sociedade, pela subordinação e pela dependência. O Brasil resulta de um alargamento do espaço do "Ocidente", que aqui recria traços "asiáticos", em que o escravismo imprimiu a desigualdade e a excelência como regras básicas do convívio social. Entretanto, vale salientar que, se, de um lado, a nacionalidade brasileira foi forjada com base num discurso de integridade territorial oriundo do Estado brasileiro, que se modifica ao longo dos séculos e agrega especificidades, de outro lado, esse discurso vem adaptando-se às conjunturas à luz da contribuição da Geografia e de outras ciências na construção de um pensamento dito "modernizador", como o que permeou o século XX.

De acordo com Moraes (1991), o reordenamento do mundo após a Segunda Guerra Mundial produziu uma nova divisão internacional do trabalho na qual emergiu novas estratégias imperialistas. Esse rearranjo colocou o Brasil como área de investimento

de relativa importância no contexto do capitalismo transnacional, adquirindo o caráter de área de expansão. A década de 1950 foi o marco de uma nova fase no país, estabelecendo uma sintonia com o tempo da acumulação mundial, em que os capitais externos afluíram em direção ao nosso país, dando início a um processo de metropolização a partir de um novo surto industrial, e principiando o processo de consolidação da hegemonia norte-americana na América Latina. Essa fase, Moraes, (1991, p. 133) a detalha a seguir:

O segundo governo de Vargas e o de Juscelino Kubitschek, principalmente, são os agentes internos de tal rearranjo. Ao longo dos anos cinquenta, montam-se as estruturas do Brasil atual, sua localização no capitalismo monopolista e mundializado, seu papel no período tecnocientífico. Vargas havia levantado a bandeira do "progresso nacional", e a armação da candidatura JK expressou um claro projeto de realizá-lo gerando um dos mais amplos consensos de que se tem notícia na história brasileira. O "desenvolvimento" soldou um arco de alianças de largo espectro, articulando desde significativos setores burgueses até partidos operários. A modernização capitalista do país é defendida pela "direita" e pela "esquerda" [...].

Na concepção de Moraes (1991, p. 134), tal projeto de modernização colocou o Estado como sujeito; para isso, sua grande arma passou a ser o planejamento. A racionalidade técnica passou a impor um eixo aos diferentes interesses, associando-os na conquista dos chamados "objetivos nacionais". O surgimento de uma nova leva de especialistas representada pelos economistas e os "planos de desenvolvimento" patrocinou, em nome de interesses nacionais, uma profunda internacionalização da economia brasileira, fazendo do capital estrangeiro a alavanca básica do desenvolvimento, apesar do discurso estatal falar em desenvolvimento "autônomo" e "nacional". Esse processo chegou ao século XX a partir de outros discursos, mas com a mesma finalidade de controle da população a partir do território e dos símbolos nacionais. Na visão do Moraes (1991, p. 99), as alianças entre os grupos sociais dominantes forjaram sua identidade a partir da conquista territorial e invocaram, por meio do Estado, a unidade territorial como forma de controle social:

A defesa intransigente da "integridade territorial" do país ilustra bem esta concepção. Garantir o espaço é o objeto aglutinador dos interesses, a manutenção do território geralmente se fazendo contra o povo. Claramente, o interesse de classe identificado com o bem comum nacional centrado na terra, e não na população. Tal argumentação aflora desde as chamadas

"revoluções nativistas", onde o poder central aniquilou movimentos populares com a utilização de tropas mercenárias, fazendo uso do discurso de combate ao separatismo. Não é difícil identificá-la também na tese do "inimigo interno", presente na doutrina de segurança nacional da Escola Superior de Guerra, elaborada após o golpe de 1964.

A partir da ótica de Moraes (2008; 1991) sobre a formação territorial e construção de uma identidade nacional tutelada pelo Estado, depreende-se que o planejamento estatal voltado para o território em nosso país viabiliza-se como um instrumento de “desenvolvimento nacional”, assumindo novos formatos segundo as aspirações das classes dominantes no comando do aparelho estatal. Acreditamos que essa perspectiva analítica possibilita um outro olhar sobre o Estado enquanto formulador de políticas, valendo-se do planejamento como instrumento de intervenção no território. Como observa esse autor, a segunda metade do século XX é marcada por esse discurso de planejamento, por intermédio da criação de várias agências estatais, visando a impulsionar a política estatal, a exemplo do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb). Este último é descrito como verdadeiro aparelho de hegemonia, cabendo a ele a formulação de ideias estimuladoras da identidade e da "consciência nacional", fornecendo interpretações do país e de seus problemas e indicando caminhos para superá-los, além de realizar interface com o aparelho de ensino oficial e com as agências estatais de planejamento.

A segunda metade do século XX também é marcada pelo golpe civil-militar de 1964, que inicia aquilo que Moraes (1991, p. 138) identifica como uma reposição da direção do desenvolvimento do país a partir de um modelo capitalista dependente e “de ponta”, reafirmando a excludência e a violência institucional como normas de funcionamento. O consenso é imposto à força das armas por um Estado mais bem aparelhado, dotado de maior poder centralizador e de ágeis instrumentos do planejamento. São também marcas desse período a repressão aos movimentos populares, a intervenção nos sindicatos, os assassinatos, a perseguição a líderes políticos e a imposição de leis de exceção.

A partir dessa fase, tem início um novo ciclo de expansão econômica com altas taxas de crescimento anual e de acumulação; o chamado "milagre econômico", erguido sobre o arrocho dos salários e a paz dos cemitérios (MORAES, 1991, p. 139). Nesse

novo ciclo de modernização autoritária, as ideias da chamada *New Geography* penetram no debate geográfico brasileiro. A partir do estímulo dos órgãos de planejamento, ocorre a assimilação dos novos paradigmas gerados pela Geografia norte-americana, com forte influência de centros de pesquisa, como as universidades de Chicago ou a Michigan. Todavia, é também nesse período que o comando das políticas territoriais escapa totalmente ao geógrafo, tendo por canal básico de divulgação as publicações do IBGE, com propostas fundamentadas no neopositivismo (MORAES, 1991, p. 140). O fascínio pela estatística e pelo utilitarismo determina as diretrizes do pensamento geográfico nos anos de 1970 e subsidia os planos do regime militar em projetos envolvendo a ocupação da Amazônia ou mesmo cativando a questão do desenvolvimento regional, com a teoria dos polos de François Perroux.

A partir do exposto, percebemos que o discurso simbólico proferido pelo Estado brasileiro em quase todo século XX apresenta-o como o tutor de um território que é um símbolo da identidade e lugar de conquista permanente. Trata-se de um território que deve manter sua integridade a partir da produção de um consenso imposto pela força e pela adesão ao longo dos séculos, adaptando-se conforme a conjuntura histórica.

Esse discurso simbólico atende diretamente às elites controladoras do Estado, já que possibilita a construção de uma identidade para o país e uma brasilidade que têm na conquista territorial um componente de solidariedade de intensa conotação cartográfica, que aparece em momentos de mudanças institucionais com a ascensão de novos grupos ao controle do aparelho estatal.

Na produção desse discurso estatal, Moraes (1991, p. 106) identifica outro componente que consideramos de extrema importância para pensar o Brasil: a reciclagem ou as novas roupagens do regionalismo. Esse componente adquire uma ótica ofensiva na luta pela superação das "desigualdades regionais", visto que ocorre em nosso país uma idealização de um espaço homogêneo, antecipando aquilo que o referido autor denomina de a "superfície isomórfica" do planejamento. Essa temática vem-se constituindo como ponto central na formulação de políticas para o território, oferecendo diferentes leituras para a construção de uma mentalidade "desenvolvimentista" do Brasil, tal como ocorreu com o processo brasileiro de industrialização.

Essa mentalidade “desenvolvimentista” foi construída sob um discurso produzido por uma política cultural nacionalista, forjando a crença no progresso e na possibilidade do desenvolvimento capitalista autônomo. Ao lembrar a ideia de Florestan Fernandes sobre a construção de um país sob compromisso com a modernidade desde o império, Moraes (1991, p. 107) aponta para a projeção de uma perspectiva que apresentava um único caminho a ser seguido. Cremos que essas novas roupagens dadas ao regionalismo integram o escopo das ações do Estado atual, ao lembrarmos aqui a questão do localismo apontado por Brenner (2013) e Brandão (2007). Trata-se de um localismo que aponta a cidade, e não mais a região, como um espaço idealizado para a atração de investimentos, inserido numa competição global; um regionalismo em que a elite, mediada pelo Estado, atua para fortalecê-lo e replicá-lo.

As novas ressignificações do regionalismo e a produção de um discurso identitário ligado ao território também estão conectadas à condição periférica brasileira, que a cada onda modernizante leva a adequação do país aos padrões e ritmos estabelecidos pelos países centrais. Se, durante a maior parte do século XX, a questão do território foi alçada a eixo central do discurso estatal brasileiro, acreditamos ser possível dizer que desde o final do século XX, perante o processo de integração econômica promovido, estamos diante de uma nova mudança em relação à produção de ideologias geográficas no Brasil.

O novo modelo de gestão que passou a dominar o discurso estatal brasileiro nos anos de 1990 trouxe consequências. Tal como observa Moraes (2008) e Brandão (2008), isso acarretou o surgimento de conflitos institucionais envolvendo um questionamento do pacto federativo e ocasionou o surgimento de uma verdadeira “guerra” entre os lugares na disputa pela atração de investimentos. Essa nova lógica em relação à cidade conferiu ao discurso estatal um novo aspecto simbólico. Como indica Vainer (2000, p. 84), a cidade saiu da sua condição de objeto e passou à condição de sujeito, assumindo uma identidade empresarial. Tal lógica norteou os administradores públicos da década de 1990 que concentraram investimentos públicos em áreas de interesse do capital e procuraram ocultar o rebatimento espacial do conflito de classes. A partir desse período, o discurso estatal passou a ser orientado para a abertura de espaços para o mercado; e o dinamismo econômico passou a ser apresentado como pré-condição para a qualidade de vida e investimentos, para o aumento do consumo e investimentos em áreas sociais (MORO JUNIOR, 2008, p. 172).

O desempenho dos prefeitos passou a ser medido pela capacidade de gerar riquezas e estabelecer competências para a produção de bens e serviços, sendo o planejamento estratégico das cidades o instrumento para a difusão da imagem da cidade e criação dos espaços atrativos para o mercado. Nesse contexto, a Agenda 21 ganha importância no discurso de planejamento estatal, ao incorporar aquele que é o segundo elemento identificado da nossa análise sobre o novo discurso simbólico estatal brasileiro: a questão ambiental.

Ao discorrer sobre a importância desse segundo elemento — a questão ambiental —, Moraes (2008, p. 143) observa que a incorporação dessa questão é reflexo de uma conjuntura internacional, que se caracterizou por uma revalorização da natureza pelos agentes internacionais. Esse aspecto possibilitou uma requalificação do Brasil na divisão internacional do trabalho, por ser um país ainda dotado de vastos fundos territoriais.

De certo modo irônico, foi o espaço inculto do território brasileiro, que o discurso simbólico estatal propagava como área a ser conquistada, que passou a ser uma vantagem comparativa no novo contexto global. Com seus recursos naturais e potencial biogenético, esse espaço alçou o Brasil a uma posição estratégica no campo geopolítico. Assim, o discurso simbólico estatal passou a incorporar um outro mito: o da “natureza intocada”, segundo Diegues (apud MORAES, 2008), como um elemento estratégico na lógica do capitalismo.

Paralelo a dinâmica que vem caracterizando o Estado brasileiro ao longo das últimas décadas, em alguns momentos pautada pelo desmonte do seu aparelho na década de 1990, com uma tentativa de reconstituição dessa estrutura nos anos 2000, e a volta desse desmonte atualmente, a questão ambiental foi incorporada ao discurso simbólico do Estado brasileiro, agora sob um mote ideológico que mesclava elementos como a preservação aliada a uma política de descentralização com participação popular. Um indicativo dessa importância é apresentado por Moraes (2008) ao observar que, apesar do desmonte do aparelho de Estado no final do século XX, o Brasil construiu uma estrutura de planejamento e gestão especificamente ambiental em seu aparato governamental.

Sobre os aspectos que envolvem a criação desse aparato concernente à política ambiental brasileira, Moraes (2008, p. 41–42) identifica três fases importantes desse processo; a primeira começa na metade inicial da década de 1970, com a criação da

Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República e de diversos órgãos estaduais, caracterizando-se por uma política ambiental pensada prioritariamente como ação de combate à poluição e dotada de uma ótica tecnicista; a segunda aconteceu em 1981, com a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente, disciplinando o Sistema Nacional de Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Meio Ambiente, marcado por ações de conservação e preservação de áreas dotadas de condições naturais pouco alteradas pela ação antrópica; e a terceira fase é identificada a partir do Programa "Nossa Natureza", de 1988, em que foram criados o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e o Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (MMA).

Essa terceira fase também é marcada pela escolha do Brasil como sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, cuja a noção de "desenvolvimento sustentável" e as diretrizes contidas na Agenda 21, estabeleceram uma nova orientação para a política ambiental, além de influenciar a administração pública nos planos federal, estadual e municipal. No caso municipal, o discurso de planejamento teve forte influência dessas diretrizes, cujas características serão abordadas no próximo capítulo.

A incorporação de localismo e da questão ambiental são elementos importantes nesse novo discurso simbólico do Estado, cuja influência é percebida no planejamento das cidades brasileiras. No caso específico do estado do Espírito Santo, o processo de construção desse discurso adquiriu aspectos singulares com reflexos em seu território, sobretudo nos municípios que compõem atualmente a RMGV.

3.5 A CRISE COMO ELEMENTO DO DISCURSO SIMBÓLICO NA MOLDAGEM DO TERRITÓRIO CAPIXABA

As transformações do Estado brasileiro exerceram forte influência no Espírito Santo. No caso capixaba, esse processo assumiu contornos específicos a partir das posições e estratégias assumidas pelos agentes dentro da disputa pela hegemonia no campo político.

Inicialmente, destacamos a alteração na composição de forças políticas no Espírito Santo como um aspecto fundamental para entender as mudanças ocorridas. Ao analisar o contexto político capixaba no século XX, Silva (1987) ressalta a década de 1950 como um período que marca uma série de modificações, na medida em que as forças políticas locais promovem um novo modelo de desenvolvimento baseado na expansão industrial, como forma de adaptação às transformações promovidas pelo capitalismo. Essas lideranças oriundas principalmente da oligarquia rural começam essa transformação por meio do Estado, com a preocupação inicial de não subordinar o setor agrário ao industrial. A ação dessas forças políticas mediadas pelo Estrado se constituiu numa “modernização da dinâmica conservadora”, elaborada para orientar uma transformação socioeconômica do Espírito Santo.

De acordo com Silva (1987), esse processo teve início a partir do governo de Jones dos Santos Neves (1943–1945 e 1951–1955), durante a sua segunda gestão na década de 1950. Ligado à velha oligarquia política espírito-santense e tendo ocupado cargos importantes na administração pública capixaba, a ascensão de Santos Neves e de seu grupo político impôs ao Estado uma nova racionalidade, na qual o setor industrial e a planificação desenvolvimentista constituíram o centro das atenções do Estado durante décadas.

O governo Santos Neves marcou o início de uma mudança ideológica pautada por um projeto desenvolvimentista para o Espírito Santo, que se consolidou nos anos 70–80, cujos efeitos são percebidos até os dias atuais. Para a viabilização desse projeto, era necessário criar condições adequadas para uma diversificação econômica que permitisse integrar o Estado às forças econômicas nacionais. Para isso, Santos Neves priorizou a edificação de uma infraestrutura em diferentes áreas:

Para tanto, as áreas básicas de investimentos que o plano privilegiou foram: energia elétrica (Usina de Rio Bonito), principal entrave para a questão da industrialização no Espírito Santo, e a ampliação e aparelhamento do porto de Vitória, que trazia acoplada a diretriz de ampliação das áreas de urbanização da capital, via aterro, decorrente das obras do porto. Além disso, grande ênfase foi dada à questão da formação de mão-de-obra, através do melhor aparelhamento da Secretaria de Educação, e ampliação do ensino superior, com a criação da Universidade Federal do Espírito Santo. Até então o Estado contava, apenas, com duas faculdades: Direito e Odontologia. (SILVA, 1987, p. 35)

Esse panorama de mudanças leva-nos a inferir que essa nova conjuntura também propiciou uma modificação do discurso simbólico proferido pelo governo capixaba até então. Num primeiro momento, percebemos uma busca pela sintonia com o projeto desenvolvimentista organizado pela esfera federal, uma vez que o território capixaba era apresentado como uma alternativa de expansão para a indústria nacional por meio da implantação de projetos industriais. Nesse aspecto, acreditamos que o discurso estatal capixaba também se valeu de ideologias geográficas ao enfatizar a localização estratégica do Espírito Santo no território nacional, enquanto justificativa para a “modernização”.

Nesse discurso, o território é elevado a um patamar de importância simbólica dentro da construção ideológica almejada pelo grupo de Santos Neves. Como descreve Silva (1987, p. 34), sua apresentação por meio da planificação estatal o exalta enquanto local estratégico para atração de indústrias, além de ser dotado de vantagens logísticas a partir do seu potencial portuário e de sua proximidade com o quadrilátero-ferrífero mineiro. Tais atributos, de acordo com o projeto modernizador de Santos Neves, poderiam alçar o Espírito Santo à categoria de “centro monopolizador de futuras indústrias.

Na construção desse discurso elaborado pelo Estado capixaba, o planejamento ganhou destaque enquanto linha mestra para viabilizar sua ação administrativa como um instrumento estratégico para intervenção no território. Autores como Silva (1987) e Villaschi Filho (2011) realçam a imposição dessa nova racionalidade aos órgãos públicos nesse período, ao destacarem um tipo de planejamento estratégico, que difere dos modelos produzidos atualmente, voltado para o território. Um exemplo disso são os planos que nortearam as intervenções no território capixaba com base na concepção desenvolvimentista industrial, dentre os quais podemos citar como exemplo o Plano de Valorização Econômica do Espírito Santo, na década de 1950, e o Plano de Modernização do Espírito Santo, executado na década de 1970.

As bases do desenvolvimentismo traçado por Santos Neves tiveram sequência nos governos que vieram a seguir, influenciados pelas conjunturas nacional e local. No plano nacional, essa continuidade teve relação com as transformações produzidas pela ideologia desenvolvimentista do Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek e, posteriormente, no governo militar, com os Planos Nacional de Desenvolvimento I e II.

Na conjuntura local, o desenvolvimentismo idealizado por Santos Neves e seu grupo consolidaram uma nova força política que começou a ganhar maior poder na disputa pela hegemonia dentro do campo político. Segundo Silva (1987, p. 35), as forças políticas tradicionais perdem gradativamente o poder após a década de 1950, sendo substituídas por agentes que se aglutinavam a partir do setor industrial. Um aspecto importante para a formação desses agentes políticos teve relação com a criação da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (Findes) no final da referida década. A Findes se constituiu num canal corporativo que ocupou um espaço estratégico na administração do Espírito Santo, valendo-se de vários meios para acelerar ao processo de industrialização do Estado.

Como uma instância de representação, a Findes substituiu a Associação Comercial de Vitória (ACV), como interlocutora da classe empresarial. Segundo Rainha (2012, p. 51), sua criação foi idealizada por comerciantes que se aventuravam no setor da produção e enxergavam na sua criação um meio de subsidiar o governo com apoio técnico e financeiro, visando à formulação de políticas de apoio ao desenvolvimento industrial. Segundo Ribeiro (apud RAINHA, 2012, p.71) a atuação da Findes foi estratégica para formação de quadros políticos para o Poder Executivo capixaba, sobressaindo-se em alguns governos:

Há de se destacar o bom relacionamento existente entre a Findes e os governadores indicados no período militar: Christiano Dias Lopes Filho (1967–1970), Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971–1975), Élcio Álvares (1975–1978) e Eurico Rezende (1979–1982). Arthur Gerhardt, sucessor de Christiano Filho, era engenheiro e trabalhou na Findes como conselheiro técnico desde a sua criação, em 1958. Élcio Álvares e Eurico Rezende foram advogados da Findes. Christiano Dias Lopes tivera o seu “Diagnóstico para o Planejamento Econômico do Espírito Santo” pago pela Findes. Assim, desde o governo de Carlos Lindenberg (1947–1951 e 1959–1962) [com a exceção do governo Lacerda de Aguiar (1952–1955 e 1963–1966)], passado pelo governo de Christiano Dias Lopes Filho, a Findes passou a integrar os diversos conselhos criados para planejar ou dirigir a política desenvolvimentista do Espírito Santo, como a Suppin, Codes, Codec, entre outros, bem como participou do governo estadual como técnico do seu quadro de profissionais.

Em sua atuação para difusão de um modelo de desenvolvimento industrial, a Findes empreendeu esforços na produção de uma racionalidade construída a partir de elementos que corroborassem a adesão à sua proposta. Destacou-se nesse processo

a atuação do seu Conselho Técnico, cuja produção de trabalhos forneceu subsídios a várias ações governamentais até a década de 1970.

Entre os eixos que norteavam essa produção técnica, sobressaíram estudos relativos à viabilidade do Espírito Santo enquanto um polo siderúrgico; à elaboração de um levantamento e um mapeamento geoeconômico do Estado; à viabilização da agricultura adaptada à atividade industrial a partir da produção de grãos; e a um levantamento da realidade socioeconômica capixaba (SILVA, 1987, p. 35).

É importante destacar que o êxito da Findes foi possível a partir de parcerias com determinados agentes. De acordo com Silva (1987, p. 35), a viabilização dos estudos concernentes aos eixos descritos tornou-se possível a partir de uma articulação com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), mediada pelo apoio técnico e metodológico. O Conselho Técnico também contou com outros agentes estratégicos, como o governo estadual, por meio de seu apoio político. Outro agente importante nesse contexto foram os grandes meios de comunicação capixaba, que forneceram apoio com a divulgação de informações e eventos, como o “Seminário Pró-desenvolvimento Econômico do Espírito Santo”, realizado em fevereiro de 1960, em que foi divulgado o primeiro de uma série de diagnósticos sobre o Espírito Santo.

A partir dessa atuação da Findes, acreditamos ser possível identificar a produção de uma significação, cujo objetivo foi a construção de estruturas cognitivas que proporcionassem uma racionalidade aplicada ao território e à população capixaba, a partir do modelo de desenvolvimento proposto pela entidade. Percebemos nessa significação uma forma manifestada pelo planejamento enquanto simulação para intervenção no território. Também aventamos dizer que apresenta um conceito relativo a um pensamento desenvolvimentista com base na indústria.

Por meio da Findes se introduz um processo de elaboração de estudos técnicos, capazes de embasar as atividades de planejamento governamental. Essa prática atuou sobre a ação governamental, forçando a reorientação da máquina pública a partir de agentes que adquiriram um protagonismo no Estado. Contudo, para que esse novo projeto desenvolvimentista fosse implantado, era preciso modificar a estrutura produtiva capixaba, o que acarretou várias consequências para o Espírito Santo. Lembramos aqui o estudo de Daré (2010, p. 35) sobre as transformações da estrutura produtiva capixaba, no qual observa a existência de uma construção ideológica envolvendo a “crise” da produção cafeeira no Espírito Santo, então base da economia

capixaba, que objetivou a implantação desse projeto desenvolvimentista baseado na indústria.

Em seu trabalho, Daré (2010, p. 36) identifica elementos utilizados para produção de um discurso ideológico envolvendo a crise da produção cafeeira e, conseqüentemente, a necessidade — propagada pelo governo estadual e agentes privados — da mudança da estrutura econômica vigente até o início da segunda metade do século XX. Nesse sentido, o “Seminário Pró-desenvolvimento Econômico do Espírito Santo” serviu de base para a elaboração de documentos estatais, como o relatório “Desenvolvimento Municipal e Níveis de Vida do Estado do Espírito Santo”, produzido pelo Serviço Social Rural em 1962.

Em sua análise, Daré (2010) indica que a elaboração desse relatório foi um dos elementos utilizados para fortalecer a ideia de crise cafeeira e propiciar a viabilização do discurso desenvolvimentista baseado na indústria. Nesse sentido, um aspecto identificado pela autora a partir do relatório está relacionado à apresentação de um quadro característico da população capixaba, em que se ressalta a existência de condições que remetem a um subdesenvolvimento social e econômico nos municípios capixabas, chamando a atenção para a alta natalidade e a alta mortalidade da população.

Entre outros aspectos ressaltados, o relatório reforça a ideia da existência de desigualdades no território capixaba, apresentando a região sul como uma área de grande concentração demográfica, que precisava transformar sua estrutura econômica e social. Já em relação à região norte do estado, o documento a identificava como detentora de “vazios” demográficos, apesar da existência de comunidades indígenas, quilombolas, posseiros e agricultores familiares, o que justificaria a sua vocação econômica e social enquanto uma área de expansão econômica (DARÉ, 2010, p. 37).

Apesar do predomínio da população rural no Espírito Santo, esse relatório deu ênfase à necessidade de uma política de desenvolvimento visando a fortalecer e a equipar os centros urbanos. Tal necessidade seria justificada pela ideia de que aqueles centros exerciam um efeito polarizador sobre as populações esparsas, de modo que eles pudessem exercer o “papel de polarizadores regionais” (DARÉ, 2010).

Outro aspecto importante identificado por Daré (2010, p. 39) está relacionado a um relativo atraso do desenvolvimento do Estado em comparação aos demais centros do país. Os indicadores de atividade econômica apresentados pelo relatório do Serviço Social Rural não vislumbravam perspectivas para alterar esse quadro a partir da produção cafeeira existente, considerada de baixa qualidade. Além desse aspecto, o documento também indicava que a base agrária do Espírito Santo, concentrada em pequenas unidades, pouco diversificada e ausente de “mercados satisfatórios”, eram condutores desse suposto atraso.

Essa argumentação apresentada pelo relatório é questionada por Daré (2010, p. 38), uma vez que o café conilon capixaba tinha mercado certo, justamente pela baixa qualidade que apresentava, o que facilitava o escoamento da produção para mercados tradicionais de produtos inferiores. Além disso, a autora lembra que o próprio relatório reconheceu que o Espírito Santo não contribuía para o problema da superprodução, mas, sim, os demais estados produtores de café, onde a plantação de novos cafezais vinha influenciando decisivamente a oferta nacional.

O relatório do Serviço Social Rural apresentou a instabilidade da economia cafeeira e as perspectivas de um modesto crescimento, contrastando-se com as exigências e pressões demográficas da área, como as causas do atraso do Espírito Santo em relação a outros centros. Sem dúvida, tais elementos pontados pelo relatório, e amplamente divulgados, contribuíram para que o ideário industrial ganhasse força, sendo considerada a principal alternativa para “acelerar o desenvolvimento” do Estado e retirá-lo do “subdesenvolvimento”. Adiciona-se a esse contexto a criação, pelo governo federal, em 1961, do Grupo Executivo de Recuperação Econômica (Gerca), que tinha como objetivo planejar a produção cafeeira do país e evitar as supersafras. O Gerca implementou uma política de erradicação dos cafezais que foi efetuada em duas fases. Para viabilizar essa política, foi instituída uma considerável indenização por cova de café erradicada.

O trabalho de Daré (2010, p. 40) indica que houve a construção de uma racionalidade a fim de fortalecer o ideário de que o Espírito Santo passava por uma crise provocada por uma estrutura econômica baseada na produção cafeeira e na pequena propriedade. Assim, já na década de 1960, o governo capixaba, sob os auspícios da Findes, passou a empreender esforços para a industrialização e a institucionalização do planejamento econômico.

Dessa maneira, os agentes políticos alteram consideravelmente a estrutura econômica do Espírito Santo, viabilizando a instalação de plantas industriais, com destaque para as áreas de siderurgia e celulose, no território capixaba. Todavia, essa mudança também produziu vários efeitos negativos. Um deles é elencado por Siqueira (1995, p. 5), ao observar que o modelo desenvolvimentista industrial adotado chegou à sua plenitude nos anos 70, acompanhado de uma desestruturação da base produtiva existente e um crescente êxodo rural.

No âmbito político-econômico, a consolidação das empresas ligadas a esse modelo desenvolvimentista industrial no Espírito Santo influenciou a sociedade capixaba, especificamente a Grande Vitória. Essa influência vem ocorrendo sob os mais diversos aspectos, que vão da produção do espaço à ampliação da economia de serviços; do comprometimento dos investimentos estatais ao estímulo ao mercado imobiliário; do processo migratório à transformação da estrutura social e ao consumo de bens e serviços (FERREIRA, 2016, p. 150).

Para Simões (apud FERREIRA, 2016, p. 150), não seria exagero dizer que essas empresas, chamadas em alguns trabalhos como “Grandes Projetos”, sejam, na prática, “Centros de Poder”, cujas decisões estruturam e modelam, em termos macro, a estratégia provável de crescimento econômico, deslocando as agências de planejamento e desenvolvimento governamentais no âmbito estadual. Seriam elas definidoras de suas próprias políticas, além de interferirem na formulação das políticas estatais nas três esferas, viabilizando suas reivindicações.

No caso dos municípios que hoje integram a RMGV, objeto do nosso estudo, observamos que suas decisões são influenciadas por esses “Centros de Poder”, não somente pela relevância econômica e importância da ampliação da área de influência metropolitana, mas sobretudo pela impotência cada vez maior do comando político local e da sociedade civil em relação às decisões estratégicas sobre os destinos do desenvolvimento do Estado (FERREIRA, 2016, p. 151).

A instalação dessas indústrias na RMGV também promoveu uma grande concentração populacional devido à atração de migrantes, o que acarretou uma expansão urbana desses municípios e um aumento dos problemas urbanos já existentes. Ao traçar um panorama sobre a situação da RMGV, Mello *et al.* (1987, p. 8) afirma que na construção de indústrias, estabelecidas principalmente durante a ditadura militar, não foram objeto de consultas à população, tampouco houve uma

preocupação do Estado relativo ao meio ambiente, o que gerou um aumento da poluição, principalmente a atmosférica. O quadro envolvendo esse impacto ambiental na RMGV até os anos 80 era preocupante, dada exiguidade do espaço e as propostas de expansão industrial para a região, combinadas com a ausência e a leniência de um controle efetivo do Poder Público sobre as emissões de poluentes desses empreendimentos.

As cobranças da sociedade capixaba em relação a esse tema e a conjuntura nacional e internacional envolvendo o meio ambiente exerceram, principalmente nos anos 1990, uma forte influência nos planejamentos estratégicos dos municípios da RMGV, sendo incorporados à Agenda 21 como elementos do seu discurso. Essa nova conjuntura é marcada por novos arranjos políticos e novas estratégias dos agentes políticos, nos quais a Findes passou a dividir o protagonismo.

3.6 UM NOVO DISCURSO ESTATAL A PARTIR DA “UNANIMIDADE CAPIXABA”

A conjuntura do Brasil na década de 1980, influenciada pela crise econômica, pela redemocratização, pelo neoliberalismo, dentre outros aspectos, refletiu no Espírito Santo, modificando a estrutura local. Estabelecida a conjuntura, novas alianças foram elaboradas e entraram em cena agentes com novas estratégias para fazerem valer seus interesses em relação ao Estado.

Em sua análise sobre essa conjuntura, Rainha (2012, p. 73) chama a atenção para a saída da cena política dos principais agentes do campo político capixaba, a partir da restauração da democracia. A autora cita como exemplo os governadores Christiano Dias Lopes Filho (1967–1971) e Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971–1975) como agentes ligados a ditadora militar e que estiveram à frente de decisões que geraram efeitos na economia e na sociedade capixaba. Uma ausência que segundo ela não foi substituída por sucessores comprometidos com o projeto desenvolvimentista iniciado pelo governo Santos Neves. Tampouco houve, de imediato, a constituição de novos agentes que pudessem construir coalizões em condições de definir e pactuar rumos geradores de efeitos positivos para a economia e a sociedade capixaba como um todo.

Esse cenário referente ao campo político capixaba marcou o Espírito Santo nas décadas de 1980 e 1990, caracterizadas por sucessivas crises políticas e econômicas.

Tal situação, segundo Rainha (2012, p. 74), teve início no governo de Gerson Camata (1983–1986), agravou-se nos governos de Albuíno Azeredo (1991–1994) e Vitor Buaiz (1995–1998) e atingiu o auge durante o governo de José Ignácio (1999–2002). Nessas décadas, o Espírito Santo enveredou-se em uma trajetória de deterioração das instituições e organizações políticas, ocasionando perda de eficiência administrativa e de credibilidade política.

No campo econômico, o fim da ditadura militar representou uma redefinição do Estado nos anos 1980, sob os auspícios do modelo neoliberal que se projetou no Espírito Santo. Ao discorrer sobre esse assunto, Simões (2016, p. 201) destaca a influência da política de privatizações de estatais na economia capixaba, cujo foco inicial foram os mesmos parques industriais implantados pelo projeto desenvolvimentista, com destaque para o siderúrgico. Posteriormente, as atenções voltaram-se para a concessão de serviços públicos referentes às ferrovias, aos portos e ao setor elétrico, causando forte impacto social.

Outrora fornecedoras de insumos como o aço e minério de ferro e com uma atuação importante no Espírito Santo, a privatização de estatais do setor siderúrgico, como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Companhia Ferro e Aço de Vitória (Cofavi) e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) retirou o protagonismo do Estado enquanto “empresário”.

Ao mesmo tempo, pode-se dizer que esse mesmo Estado foi mantido como o financiador dessas privatizações. Como lembra Simões (2016, p. 201), a política de privatizações foi alvo de debates e questionamentos, dada a suspeita de utilização do dinheiro público para viabilizar a compra de estatais por agentes privados. Além disso, paira até hoje um questionamento sobre a venda de algumas estatais que eram lucrativas, bem como a permissividade do Poder Público em relação à formação de monopólios privados em vários setores.

Os efeitos da retirada do Estado de setores estratégicos foram sentidos em todo o país. No caso capixaba, Simões (2016, p. 201) destaca o custo social envolvendo o aumento do desemprego, ressaltando que, somente no caso da Companhia Siderúrgica de Tubarão² (CST), a redução no quadro de trabalhadores em 1992 foi de

² Após a sua privatização a empresa passou a ser conhecida como ArcelorMittal Tubarão.

6000 para 4000 empregados. Acrescenta-se a essa conjuntura uma crise institucional, cujo auge se deu no governo José Ignácio Ferreira (1999–2002).

As denúncias de corrupção concernentes a agentes políticos e a ação do crime organizado na estrutura do Executivo, do Legislativo e do Judiciário produziram uma situação de falência das instituições em que chegou a ser debatida em âmbito federal a possibilidade de uma intervenção. Esse novo panorama fez com que a elite empresarial buscasse outras estratégias a partir do Estado capixaba, que se constituísse num novo agente catalizador de seus interesses.

Outrora concentrados por meio da Findes, esses agentes perceberam que o modelo de Estado das décadas de 1980 e 1990 não tinha mais força suficiente para impulsionar o processo de mudanças almejado e garantir seus interesses (RAINHA, 2012, p. 71). Como alternativa, surgiu no início dos anos 2000 o Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação, apresentado como uma proposta econômica e política para o Espírito Santo em meio à crise institucional.

De acordo com Rainha (2012, p. 111), o Espírito Santo em Ação apareceu sob um discurso de movimento espontâneo, sem conotação ideológica, política ou partidária, com um objetivo de propor um projeto político e econômico para o Estado. Mas na verdade se tratava de um grupo que manifestava seus interesses a partir da parceria com agentes políticos, influenciando as ações do Estado. A entidade se dedicava a captar as demandas do setor privado, formular proposições, elaborar estratégias e criar canais para que suas proposições fossem efetivadas, o que ocorreu, em geral, por meio de parcerias com o setor público.

O Espírito Santo em Ação não se vincula a governo ou a grupo político específico. Segundo Rainha (2012, p. 113), a estratégia da entidade prima pela boa relação com o setor público para que as ações governamentais não aconteçam à revelia dos interesses empresariais. Ressalta também a preocupação de a entidade não se sobrepor à atuação de outros institutos de interesses empresariais, a fim de não fomentar “rivalidades” institucionais e inviabilizar “parcerias”. Como esclarece Rainha (2012, p. 114):

Os objetivos do Espírito Santo em Ação sofrem metamorfose conforme o ambiente. Se a Findes entra em campo e atua, na visão do Espírito Santo em Ação, de forma satisfatória, este passa a canalizar sua pressão para outro

ponto. Se o assunto é demasiadamente importante e merece uma comunhão de forças, o Espírito Santo em Ação busca articular tal comunhão. Se o governo muda, o Espírito Santo em Ação também muda de estratégia. Isso não significa necessariamente que haja alterações substanciais no conteúdo das demandas que engloba inúmeras questões relacionadas com o desenvolvimento do estado.

A atuação dessa entidade permitiu aos agentes empresariais capixabas aumentar seus rendimentos além das áreas tradicionais do campo econômico no Espírito Santo, como a indústria, agropecuária e a logística, contempladas no modelo de desenvolvimento anterior. A sua “parceria” incondicional com o Estado gerou uma capilaridade na administração pública, possibilitando a sua atuação por meio de vários projetos em áreas que até então o setor empresarial não penetrava, como: educação, saúde, segurança e saneamento. Em linhas gerais, qualquer atividade dentro do Estado que possibilitasse auferir rendimentos, a referida entidade criava condições para captá-la em prol dos interesses empresariais.

Todavia, para viabilizar o sucesso desse agente foi preciso uma mudança a partir do próprio Estado capixaba. Essa mudança ocorreu em plena crise institucional e econômica, a partir de uma articulação em prol do apoio à candidatura de Paulo César Hartung Gomes (2003–2007; 2007–2011; 2015–2019) ao governo estadual. A opção por Hartung representou uma sintonia com a visão empresarial, propagando o compromisso com uma concepção de gestão pública, voltada para o equilíbrio fiscal, para o “planejamento” e a “moralização” da administração pública (RAINHA, 2012, p. 79).

Entretanto, também é possível dizer que na prática a ascensão de Hartung e seu grupo expressa a consolidação de um modelo político definido por Simões (apud FERREIRA, 2016, p. 261) como “unanimidade capixaba”. Esse modelo se caracteriza pela participação privilegiada do empresariado no processo de planejamento e de tomada de decisões na esfera estadual.

É importante destacar que a ascensão de Hartung faz parte de um projeto de um grupo político que tem início no movimento estudantil da Universidade Federal do Espírito Santo que, a partir da década de 1980, galgou posições dentro da política capixaba, começando pela cidade de Vitória.

Na capital capixaba, ao contrário do que vinha ocorrendo no Espírito Santo, houve uma substancial mudança no perfil das lideranças políticas. Desde as eleições

municipais de 1988, as coalizões que passam a assumir o poder na capital foram constituídas por forças políticas que expressavam maior identidade e articulação com os segmentos sociais emergentes, em razão das transformações ocorridas no país, em especial, a redemocratização (FERREIRA; BIENENSTEIN; LIRA, 2018, p. 116).

A ascensão de Hartung e seu grupo na capital capixaba em 1992 está ligada à especificidade das conjunturas nacional e local. No plano nacional, destaca-se o desgaste dos partidos tradicionais e o fortalecimento de novas agremiações, como o Partido dos Trabalhadores (PT), culminando com o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello. Na esfera local, o destaque envolve o processo sucessório de Vitor Buaiz (1989–1992), do PT, cuja administração deu início a um processo de mudanças positivas na condução da gestão municipal, sendo uma referência administrativa para os demais municípios capixabas, além de contar com forte aprovação popular. A conjuntura atinente a esse processo sucessório foi marcada por divergências dentro do grupo de Buaiz, o que favoreceu a eleição de Hartung:

Nesse quadro, a chegada do grupo político de Paulo Hartung ao comando da Prefeitura de Vitória teve como um dos elementos cruciais as divergências internas no Partido dos trabalhadores. O candidato definido pelo partido, João Coser, não contava com o apoio do Prefeito de Vitória, Vitor Buaiz, para a sucessão de seu mandato. Vitor e Coser pertenciam a tendências distintas no PT. Mediante tal conflito, Vitor Buaiz optou pela neutralidade na campanha. Hartung soube se aproveitar das divergências no PT e fez uma campanha sem nenhuma crítica à gestão de Vitor Buaiz; muito pelo contrário, lembrava à população que havia apoiado o prefeito petista, participado da sua administração e que iria prosseguir com o trabalho por ele iniciado. Dentre outras propostas, o então candidato destacou a discussão do orçamento municipal com as comunidades. Na reta final da campanha, com o crescimento do candidato considerado mais conservador Luiz Buaiz, do PFL, o Prefeito Vitor Buaiz deu sinais claros de apoio à candidatura Paulo Hartung, assim como o próprio candidato do PT, João Coser, que, ao perceber a inviabilidade da sua vitória, não se opôs ostensivamente ao voto útil pregado pela equipe de Hartung e, antes de permitir o retrocesso que significaria a vitória de um partido tradicional de direita, o PFL, não dificultou a estratégia.[...] (FERREIRA, 2016, p. 268)

As experiências bem-sucedidas de modernização da gestão municipal de Vitória nesse período levaram tanto Vitor Buaiz (1989–1992) quanto Paulo Hartung (1993–1996) ao Executivo estadual, respectivamente nas eleições dos anos de 1994 e 2002. No caso de Hartung, merece ser destacada a prioridade dada às atividades de planejamento urbano durante a sua gestão na Prefeitura de Vitória. Em específico,

destacamos a elaboração e a implantação do documento intitulado “Vitória do Futuro — Plano Estratégico da Cidade 1996–2010 — Agenda 21 Local”, ou Vitória do Futuro (VF-1996). Este documento foi o primeiro planejamento estratégico com referência na Agenda 21 Brasileira, elaborado no Espírito Santo (FERREIRA; BIENENSTEIN; LIRA, 2018, p. 119).

O VF-1996 funcionou como uma importante ferramenta de *marketing* eleitoral tanto para que Hartung chegasse ao governo estadual quanto para sua sucessão na Prefeitura, ao alavancar o seu então Secretário de Planejamento, Luiz Paulo Velloso Lucas. Além de Secretário de Planejamento, Velloso Lucas foi o coordenador do VF-1996. Cabe ressaltar que Velloso é funcionário de carreira no BNDES e, antes de ocupar essas funções na Prefeitura de Vitória, ele havia participado da elaboração do plano estratégico do BNDES para o período 1983–1990, sendo considerada uma iniciativa pioneira no setor governamental brasileiro e que obteve grande repercussão, sobretudo, pela previsão de “cenários brasileiros”. Ao assumir a coordenação do VF-1996, somou-se a Velloso Lucas, como consultor geral contratado pelo Prefeitura de Vitória, Júlio Olímpio Fusaro Mourão, que também participou da elaboração do plano estratégico do BNDES (FERREIRA, 2016, p. 275).

A atuação de Velloso Lucas foi importante para houvesse uma mudança na concepção de planejamento adotada à frente Prefeitura de Vitória, influenciando o VF-1996 e a Agenda 21 (VITÓRIA, 2003). De acordo com Miranda (2006), Velloso Lucas substituiu o planejamento tradicional, por um tipo de planejamento apresentado como “estratégico”. Esse planejamento estratégico trouxe a proposta de ser um documento “participativo e democrático”, voltado para um tipo de mobilização que passou a abarcar não somente o poder público, mas a “maioria” da sociedade em torno da concepção, execução e seus objetivos do plano. Segundo a autora, esse novo modelo de planejamento era considerado mais eficaz “na atração de investimentos e turistas”.

Ainda segundo Miranda (2006), essa nova visão de planejamento visava a alcançar o consenso, dentro da crença que seria possível conciliar os interesses dos agentes econômicos por meio de uma estratégia multifacetada de desenvolvimento local, baseando-se nas potencialidades e recursos locais e, conseqüentemente, valorizando os atributos específicos das localidades. Tratava-se de um modelo de planejamento que procurava captar as oportunidades de investimento ofertadas no quadro nacional e internacional, valendo-se da criação de uma nova “imagem” da cidade, sendo que

alguns atributos “específicos” do lugar o diferenciariam dos demais, pautando-se pela competitividade e ciente da imprevisibilidade de retorno dos investimentos.

De acordo com Ferreira, Bienenstein e Lira (2018, p. 121), a passagem de Hartung e seu grupo político pela administração da cidade de Vitória indicou uma conexão com às “novas” teorias de reinvenção do governo, em que várias medidas foram adotadas com o objetivo de introduzir o empreendedorismo no gerenciamento da coisa pública.

A gestão de Hartung é caracterizada pela ênfase no localismo, inspirado na experiência de cidades norte-americanas e no planejamento estratégico de Barcelona. Sua gestão redireciona as práticas da cidade, que na administração de Vitor Buaiz eram pautadas pela busca de uma gestão democrática e sintonizadas com os princípios da reforma urbana. Com Hartung, a cidade de Vitória passou a ser administrada a partir de princípios como a eficiência e a competitividade, por meio do empreendedorismo urbano, tendo como elemento importante o discurso de uma participação popular, que na prática se manifestava em espaços específicos destinados à produção do consenso e da legitimação (FERREIRA, 2016, p. 279).

A experiência e a difusão do modelo adotado em Vitória fez com que Hartung e seu grupo político chegasse ao governo estadual, o que nos leva a inferir que sua ascensão ao âmbito estadual também ocorreu devido a um discurso que propagava o consenso e que teve sérias consequências para o Estado, enquanto instituição.

Ao discorrer sobre esse tema, Simões (2014, p. 363) destaca a articulação envolvendo a ideia de uma “unanimidade capixaba”, ou seja, uma união estadual de toda sociedade capixaba para vencer a crise ética e institucional que chega até o início do século XXI. Porém, como lembra o autor, essa união a partir da primeira gestão de Hartung à frente do governo estadual teve continuidade, mesmo após já terem sido superados os principais traços da referida crise.

Para Simões (2014, p. 363), os resultados desse enlace se manifestaram por meio do baixo controle social, em virtude da edificação de megacoalizações partidárias, com ampla incorporação de organizações da sociedade. Essa política produziu um gigantismo do Executivo em relação aos outros Poderes e instituições. Como consequência, os resultados das eleições passaram a ser previamente programados pelas lideranças sob o controle de Hartung e seu grupo, valendo-se da eficácia do discurso da união para vencer as crises internas e os desafios externos.

Consolidou-se assim, até a primeira década deste século, um discurso que, na ótica de Simões (2014), era o de estabelecer uma unanimidade em prol de uma liderança de um grupo político no controle do Estado. Esse discurso estava em sintonia com os interesses empresariais, que influenciaram sobremaneira no planejamento estratégico das cidades, sobretudo na elaboração das Agendas 21 Locais.

Em sua análise sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Espírito Santo, denominado Plano ES-2025, Ferreira (2016) ressalta a participação privilegiada do empresariado no processo de planejamento e de tomada de decisões, como o principal norteador das ações de desenvolvimento do Estado.

A “unanimidade capixaba” iniciada por Hartung tem sua continuidade no governo estadual com Renato Casagrande (2011–2015; 2019–2022), outrora seu aliado. Mais do que a fragilidade da democracia, esse processo iniciado por Hartung e seu grupo demonstra que as posições de alguns agentes no campo político pouco se alternam, induzindo uma certa letargia às forças políticas dissonantes.

Em outra ponta, esses agentes vêm revelando suas estratégias para manter sua hegemonia. A partir dessas táticas, é possível perceber que o controle do Estado é fundamental para fazer valer seus interesses. Por meio desse controle, vem sendo possível produzir uma narrativa que prega a falência do aparelho estatal e a necessidade de imprimir um modelo econômico baseado no receituário neoliberal, que atenda aos interesses de agentes locais e aos anseios dos *players* globais na busca pela obtenção de rendimentos crescentes. Podemos inferir que “unanimidade capixaba” é uma atualização do modelo de desenvolvimento iniciado por Jones dos Santos Neves, cujo discurso era baseado no consenso e em ideologias geográficas sobre o território capixaba.

As considerações sobre o Estado nesse capítulo demonstram a sua importância para a viabilização das estratégias dos agentes que o controlam e que permitem a construção da heterotopia a partir do planejamento. Contudo, percebemos que o planejamento elaborado pelo Estado visando à cidade assume formas diferenciadas ao longo dos anos, incorpora novas temáticas e produz diferentes tipos de significações até chegar a Agenda 21, cuja abordagem será realizada no capítulo seguinte.

4 AS FORMAS E SIGNIFICAÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Dentro da perspectiva aventada para esse estudo, percebemos a Agenda 21 enquanto uma representação da cidade que envolve interesses de diversos agentes. Partimos da premissa de que esse documento se constitui numa das vertentes do planejamento estratégico, mas detém algumas especificidades que o diferencia de outros dessa natureza.

Ao tecermos essa consideração sobre a Agenda 21, cabe indagar sobre como o planejamento estratégico vem sendo adaptado às conjunturas e realidades locais, assumindo formatos específicos, bem como a sua utilização pelo Estado. Este capítulo discute sobre as formas assumidas pelo planejamento estratégico até chegar ao formato da Agenda 21. Pretendemos compreender a sua conexão com a ideia de planejamento aplicado ao território, além dos modelos que se tornaram paradigmas para o planejamento das cidades e a incorporação de novas temáticas.

Observamos que no caso específico da Agenda 21 o planejamento assume singularidades que trazem indicativos sobre como a cidade vem sendo produzida e quem de fato vem capitaneando esse processo. Percebemos no referido documento a existência de um discurso sobre a cidade que reflete estratégias e interesses de alguns agentes.

Ressaltamos que a nossa proposta de pesquisa envolvendo a Agenda 21 não visa a fazer um histórico sobre o planejamento urbano. Procuramos discutir o uso do planejamento enquanto um instrumento ideológico e estratégico do Estado, voltado para um tipo de ordenamento territorial, que, na conjuntura atual, busca a inserção das cidades numa lógica competitiva que atende aos interesses das classes dominantes.

4.1 A IDEIA DE PLANO-DISCURSO COMO OUTRO OLHAR SOBRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

De início, percebemos que o planejamento elaborado pelo Estado, por vezes definido como “estratégico”, se constitui num elemento importante de sua ação. O próprio sentido do termo “planejamento” caminha nessa direção, visto que implica uma

tentativa de simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra alguns problemas ou com a finalidade de conseguir benefícios (SOUZA, 2008, p. 216). Em se tratando das cidades, observamos que a elaboração do planejamento estratégico estatal abrange a construção de uma racionalidade concernente ao futuro, forjada a partir de estruturas cognitivas que produzem uma significação, ou seja, um sentido sobre esse espaço.

A fim de adentrar a essa seara, fazemos remissão a uma abordagem teórica de Villaça (1999), que nos oferece elementos importantes para este debate. A forma como o planejamento urbano vem sendo realizado em nosso país tem apresentado o discurso e a prática como uma só coisa, a que Villaça (1999) chamou de “plano-discurso”. Tal denominação caminha no sentido de que ocorre uma junção entre planejamento e discurso de tal maneira que dificulta a sua separação.

Acerca dessa discussão, Villaça (1999, p. 174) indica a existência de várias formas de planejamento urbano, além de observar a sua alteração ao longo do tempo, revelando uma produção discursiva voltada ao ordenamento da cidade. Seguindo essa linha de raciocínio, a análise realizada pelo autor sobre o planejamento urbano em nosso país ressalta um aspecto importante que consideramos fundamental nesse trabalho, ao versar sobre a sua identificação como um discurso ideológico.

A partir da discussão estabelecida por Villaça (1999) referente à compreensão do planejamento como um discurso ideológico, julgamos ser necessário especificar o que esse autor entende por ideologia. A ideologia, para ele, é a versão da realidade social dada pela classe dominante, a fim facilitar a dominação, obliterando para as pessoas o modo real como suas relações sociais são produzidas, legitimando, assim, as condições sociais de exploração e dominação e fazendo com que essas condições pareçam verdadeiras e justas (VILLAÇA, 1999, p. 226).

Contudo, é necessário ressaltar que a proposta de debate pretendido nesse estudo caminha numa outra direção desse conceito. Trabalhamos a partir de uma concepção de ideologia atinente à noção de *habitus*, desenvolvida por Bourdieu (apud CATANI *et al.*, 2017, p. 214), já mencionada no primeiro capítulo deste estudo, que possui relação com as práticas sociais dos sujeitos e seus diversos capitais. Nessa perspectiva, é possível considerar o discurso ideológico para além de uma mera ilusão, uma vez que, ao estabelecer uma relação com *habitus* do sujeito, é possível engajá-lo a partir dos seus interesses.

Ressaltamos que não estamos aqui desconsiderando o papel do planejamento urbano como um instrumento que tem ligação com a classe dominante. Porém, diferente de Villaça (1999), percebemos que a ordem que envolve o plano-discurso não é meramente ilusória, obliteradora da realidade, mas, sim, uma ordem prática que mobiliza o sujeito. É nesse sentido que compreendemos a Agenda 21 como um plano-discurso que produz uma significação aplicada ao território a partir de um sistema de comunicação, cuja análise será desenvolvida *a posteriori*.

O trabalho de Villaça (1999) nos remete a uma discussão sobre a existência de uma dimensão ideológica pertinente ao uso do planejamento urbano, tal qual um discurso construído pelo Estado. O plano-discurso exerce uma dominação por meio da linguagem técnica na qual a ideologia se faz presente, ao se valer da racionalidade e da ciência como elementos de legitimação. Ao abordar a questão do caráter discursivo que implica o planejamento urbano, Villaça (1999, p. 189) toma como exemplo os Planos Diretores e sua eficácia:

Depois de décadas de planos diretores, a maioria dos quais não passava de volumosos — e frequentemente corretos — diagnósticos técnicos, de autoria de “equipe multidisciplinares”, cabe perguntar: qual o real papel desses diagnósticos técnicos? Que papel tem o discurso que prega que o prévio conhecimento técnico da cidade — social, econômico, urbanístico, histórico, geográfico etc. — é indispensável para a correta ação do Estado sobre ela? Mais recentemente, esses diagnósticos foram abandonados. Por quê?

Acreditamos que a indagação de Villaça (1999) alusiva aos Planos Diretores também possa ser aplicada ao planejamento estratégico, especificamente à Agenda 21. Percebemos na Agenda 21 algumas similaridades atinentes ao exemplo supracitado e uma delas diz respeito à mobilização da sociedade e de vultosa quantia de recursos utilizados para elaboração desse documento.

Encontramos outras similaridades entre a nossa proposta de estudo e a discussão realizada por Villaça (1999), principalmente a possibilidade de um olhar crítico sobre a sua eficácia e a sua finalidade. Assim como os Planos Diretores, os estudos de elaboração da Agenda 21 também contaram com equipes multidisciplinares, sendo esses documentos apresentados sob a forma de um discurso convencional em que são ressaltadas suas características ou propriedades, além de propagar um conhecimento prévio da cidade. Tais similaridades entre esses documentos nos levam

a uma indagação próxima àquela realizada pelo referido autor, no sentido de identificar o real papel do plano-discurso da agenda 21.

Acreditamos que a discussão realizada por Villaça (1999) relativa ao plano-discurso se encontra atual e, apesar de o autor não fazer referência à Agenda 21 ao falar de plano-discurso, conseguimos observar em sua base teórica um campo de discussão que pode ser transposto para o debate que envolve a análise proposta para este estudo.

Ao entender os Planos Diretores como um plano-discurso, Villaça (1999) os considera com um instrumento da classe dominante para obliterar os reais problemas que envolvem a sociedade brasileira, que necessita de políticas públicas eficazes. Uma situação similar se nota na Agenda 21; quanto aos problemas, apesar das propostas de tornar a cidade mais acessível, ainda permanecem.

Consoante ao conceito de plano-discurso identificado por Villaça (1999), é importante mencionar que esse autor observa algumas particularidades sobre o uso do planejamento urbano no Brasil. Numa abordagem sobre essa ferramenta, ele indica que desde a década de 1930 sua utilização está ligada a um caráter ideológico, construindo uma visão que relaciona os problemas existentes nas cidades ao seu crescimento caótico e à ausência de planejamento. Daí, viria a ideia de uma permanente necessidade de se conceber um planejamento “integrado” ou “de conjunto” a partir de técnicas e métodos bem-definidos como solução. Sobre isso, (VILLAÇA. 1999, p. 189) pondera:

[...] Essa é a essência da ideologia do planejamento que ainda perdura. Há décadas, nossas classes dominantes vêm desenvolvendo interpretações sobre as origens dos problemas sociais que se manifestam agudamente em nossas cidades — especialmente os de habitação, transporte, saneamento e meio ambiente —, bem como sobre o papel do planejamento urbano na solução desses problemas. Tais ideias visam a ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-los. Com isso, a dominação é facilitada.

Ao utilizarmos o termo “plano-discurso estatal” para a Agenda 21, partimos do pressuposto de que esse documento estabelece uma relação direta com a concepção de planejamento estratégico do Estado que vem sendo realizado nas cidades brasileiras. Trata-se de um instrumento detentor de um caráter ideológico que na

prática se destina a atender aos interesses de alguns grupos. Acreditamos que o plano-discurso da Agenda 21 se constitui numa das vertentes desse discurso dominante contemporâneo, produzindo uma concepção mítica sobre a cidade e que ao mesmo tempo engendra de uma significação que remete a uma cidade heterotópica com base na concepção de Foucault. Entretanto, percebemos que a perspectiva de criar um lugar que se propõe a ser mais real do que a realidade pode conceber não é exclusividade da Agenda 21, merecendo destaque o modelo de planejamento urbano catalão desenvolvido na cidade de Barcelona, Espanha.

4.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A HETEROTOPIA CATALÃ COMO PARADIGMA DIFUNDIDO PELO MUNDO

Um aspecto importante para o plano-discurso estatal reside no fato de que este também incorporou elementos que atendem aos interesses de agentes hegemônicos. Acreditamos que esses elementos também se conectam ao *habitus*, ao se constituir um conjunto de valores e orientações.

Percebemos que a legitimação dessa ferramenta passa por outras leituras que vêm sendo utilizadas pelo Estado e apoiadas por vários agentes e campos. Entendemos ser perceptível que, no caso da cidade, a mutação do plano-discurso reflete influências oriundas da reorganização do capitalismo na segunda metade do século XX. Uma dessas influências tem ligação com o debate sobre desenvolvimento local, em que a cidade exerce um protagonismo numa dimensão simbólica que a torna um sujeito inserido numa competição por recursos.

Nessa linha de raciocínio, Vainer (2000) e Lima Júnior (2003) observam que essa mudança está ligada a uma nova leitura do planejamento, agora interligado à ideia de estratégia. O desenvolvimento dessa nova concepção de plano-discurso ocorreu numa conjuntura que se iniciava pela ressignificação da ideia de estratégia. Esta, transposta do âmbito militar para o mundo empresarial, visava a conquistar mercados e superar a concorrência diante do arranjo econômico que passou a caracterizar o capitalismo a partir da segunda metade do século XX. Sobre essa mudança, cabe identificar o contexto que a motivou:

A conjuntura particular que permitiu essa movimentação de 'estrategistas' e ideias é marcada não apenas pelo fim da Segunda Guerra Mundial, mas pela instauração da guerra fria, que teria, conforme já sugerido, permitido a vulgarização da noção de uma estratégia chamada planejamento estratégico. Esta vulgarização se intensifica ao final dos anos 50, com o acirramento da concorrência comercial tanto interna quanto externa, em função da maior participação no mercado internacional dos países recentemente industrializados. Nesse conjunto de circunstâncias, às quais se deve somar o crescimento das empresas e do papel do Estado, configura-se a conjuntura na qual a abordagem estratégica ganha espaço. O planejamento da empresa, inicialmente uma forma ampliada de orçamento anual, voltar-se-á, a partir de então, para uma orientação mais ativa, a fim de fazer frente ao futuro de incerteza que caracteriza o novo cenário comercial Internacional [...] (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 44)

Podemos dizer que essa mudança remete a uma nova significação do que até então era compreendido como estratégia, bem como seu uso. Segundo Lima Júnior (2003, p. 44), um importante elemento que ajudou nesse processo foi o fato de que nos EUA, lugar onde esse conceito ganhou corpo, havia uma estreita relação comercial entre o meio empresarial e o setor militar, sendo este último receptor de uma quantia significativa de recursos econômicos. A contratação pela *Ford Motors Company* de um grupo de estrategistas atuantes na Segunda Guerra Mundial foi o marco dessa relação.

Tanto Vainer (2000) quanto Lima Júnior (2003) ressaltam que a matriz dessa nova concepção sobre estratégia teve origem a partir dos estudos desenvolvidos por teóricos ainda na década de 1960. Nesse período, teve início essa aplicação conceitual nos modelos de gestão empresarial, visando ao enfrentamento da concorrência pelo viés da competitividade e da disputa por novos mercados. É possível inferir que a produção dessa ressignificação conceitual de estratégia foi construída a partir de um processo que incluiu uma dimensão simbólica. Cremos que nesse processo está presente o mito, já que simplifica a realidade pela criação de um senso comum que insere todos numa competição, em face da qual é um dever estar preparado para a vitória.

Seguindo essa linha de raciocínio, Lima Júnior (2003, p. 42) observa que a ideia de um planejamento com base na estratégia competitiva integrou esse novo senso comum em países como os EUA. Ali, foi realizado um trabalho de subversão da ordem simbólica existente por meio do acionamento de categorias de percepção e ações que contribuíram para igualar o setor público ao setor privado, produzindo uma nova compreensão sobre a administração pública e sua complexidade.

Sobre a produção desse novo senso comum, Lima Júnior (2003, p. 46) destaca o papel da produção teórica e da circulação de ideias oriundas do campo acadêmico referente à Administração de Empresas, cujo desenvolvimento se deve a uma conjunção de interesses e ações de agentes como empresas e lideranças, consultorias e especialistas. Ele ressalta o papel da obra de teóricos como Michael Porter e de outros acadêmicos de universidades de Harvard e Princeton, como exemplo de produtores desse novo pensamento.

Essa produção vem sendo veiculada em importantes revistas científicas e diversos meios de comunicação, além de ser disseminada em palestras e vários tipos de eventos. Como aponta Lima Júnior (2003), esses teóricos são considerados “gurus” para os agentes do mercado, configurando-se em produtores de uma significação que pretende falar a “língua do mercado” e, ao mesmo tempo, não ficar restrita à administração empresarial.

Compreendemos nessa produção teórica a construção de um consenso que visa a internalizar na sociedade uma nova significação sobre a existência de uma estratégia competitiva. Trata-se de uma significação que abrange as práticas sociais dos indivíduos, nas quais os signos relativos à competição, o sucesso e a individualidade fazem sentido aos sujeitos:

O surgimento da ideia de visão estratégica implica, portanto, uma espécie de “democratização” do processo decisório, garantido pela introjeção de categorias de apreensão da realidade: o “espírito empreendedor”. Esta noção de estratégia tem seu prestígio renovado como resposta à questão do controle na empresa em rede. Num movimento no qual os dispositivos de controle e a motivação das pessoas anteriormente externos se internalizam, propõe-se que o funcionamento do negócio seja fundado não na autoridade hierárquica, mas no autocontrole, isto é, num ajustamento das disposições e iniciativas pessoais àquelas da empresa, ou seja, àquelas explicitadas na visão do líder — capacidade de liderança é capacidade de explicitar uma visão e sua missão, na qual todos buscam referência. (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 55)

Ainda de acordo com Lima Júnior (2003, p. 56), esse novo pensamento sobre a estratégia produz uma significação que abarca termos como “visão”, “lideranças”, “concorrência” e “autocontrole”. Esses são apropriados e ressignificados como valores ou qualidades consideradas como essenciais no mundo empresarial, estabelecendo uma conexão com os vários mitos envolvendo as chamadas “fórmulas de sucesso”

para ascensão social, cuja influência chegou à abordagem estratégica para a cidade. Depreendemos que essa nova significação ganhou projeção em virtude desse discurso soar plausível ao *habitus* dos grupos sociais:

[...] Mantêm-se, porém, os elementos que ajudam a construir os fundamentos para a justificação do capitalismo: a ideia da esfera econômica como relativamente autônoma da social, sujeita a leis positivas e, por isso, liberta de determinações ideológicas e morais, ou quase, pois esta esfera econômica orienta-se por uma moral utilitarista — as atividades econômicas são moralmente justificadas se elas são lucrativas — que permitirá tratar os ganhos materiais individuais como indicadores do bem comum e tomar a empresa privada como referência, devido à sua eficácia e eficiência [...]. (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 56-57)

De acordo com Lima Júnior (2003, p. 58), a partir dessa construção discursiva o novo conceito de estratégia extravasa o domínio da empresa, assumindo uma dimensão pedagógica que, enquanto balizamento de atitudes, remete a um poder simbólico que influencia não somente no campo empresarial, mas, também, no campo das relações interpessoais, e acaba atingindo a administração pública.

No caso da gestão pública, Lima Júnior (2003, p. 58) lembra que, apesar das diferenças em relação ao campo empresarial, ocorre um trabalho intelectual que procura apresentar categorias de pensamento e ações que permitam perceber o mundo sob nova forma. Esse trabalho simbólico que visa a igualar o campo empresarial e a administração pública foi amplamente aceito devido ao fato de ter codificado e acionado práticas e representações socialmente reconhecidas, sendo acompanhado por um trabalho político de objetivação da abordagem estratégica em aparatos e mecanismos institucionais. Essa construção simbólica passou a influenciar os campos burocrático e administrativo do Estado (BOURDIEU, 2014), tornando-se perceptível em relação às suas ações como a metodologia e o uso do plano-discurso voltado para a cidade:

Em termos gerais, pode-se dizer que o planejamento estratégico no setor público caracteriza-se como uma variação do modelo desenvolvido na Harvard Business School, onde sobressai o acrônimo SWOT, para 'strengths', 'weaknesses', 'opportunities' e 'threats', aportuguesado para FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças). A ideia, conforme já observado, é que as cidades devem minimizar suas fraquezas e maximizar suas forças para serem competitivas no mundo globalizado e para aproveitarem as oportunidades e enfrentarem as ameaças que este mundo

apresenta. Por esse motivo, o planejamento estratégico no setor público pressupõe um conhecimento técnico nos mesmos moldes daquele realizado na empresa, isto é, capaz de desenvolver o processo através das etapas básicas: a análise do ambiente e seleção de áreas-chave, a definição de alvos, objetivos e estratégias para cada questão-chave, o desenvolvimento de um plano de ação e monitoramento do programa [...]. (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 58–59)

A influência dessa noção de estratégia nos campos que integram o Estado remete a um novo tipo de pensamento sobre a cidade. Nele, o plano-discurso passa a tratar esse espaço como um sujeito ativo, tal qual uma empresa, que necessita qualificar-se para ganhar competitividade. Nessa lógica, seria preciso encontrar as “qualidades” existentes na cidade para usá-las de forma adequada, a fim de conseguir uma administração mais enxuta e atrair mais investimentos. Assim, a cidade é inserida numa competição global em que o local se destaca enquanto realização das ações. Vainer (apud LIMA JÚNIOR, 2003, p.65-66) argumenta que esse trabalho de transformação simbólica remete a uma nova significação sobre o que é a cidade e a forma de atuação do Poder Público:

A transposição da estratégia para a cidade apresenta dificuldades particulares, que serão superadas por meios diferenciados, alguns mais imediatos, outros mais elaborados, conforme as diferentes posições que os autores ocupam no campo. Pode-se dizer que, predominantemente, a literatura sobre o planejamento estratégico trata a cidade como um sujeito da ação, valendo-se da imprecisão do termo cidade, tomado, in natura, do uso vulgar. Isso permite que os autores se refiram à sociedade local, ou seja, ao espaço social em sua estrutura e dinâmica, como se fosse o Estado local, isto é, o conjunto de instituições com autoridade sobre este espaço. Pensada como sendo da mesma natureza que o poder público, para o qual a abordagem estratégica já foi devida e anteriormente legitimada, supõem-se que a cidade, tornada sujeito, orientará suas ações pelos mesmo critérios que norteiam o poder público renovado, a saber, aqueles oriundos da empresa privada, de uma redefinição dos atores do processo decisório, subsumidos sob a ideia de cidade, agora, como a empresa, um ator econômico com interesses identificados com os da iniciativa privada.

Essa nova identidade criada para a cidade foi difundida por meio de modelos, dentro dos quais são adotados parâmetros similares às empresas, visando à competitividade para atração de recursos. Nesse contexto, a cidade é elevada à condição de sujeito competitivo, e seu planejamento torna-se uma ferramenta importante em virtude de propagar suas vantagens comparativas, dando ênfase à eficiência, aos recursos

naturais disponíveis, dentre outros aspectos que possibilitem atrair investimentos e vencer a concorrência com outras cidades.

A adoção indiscriminada da busca de um “desenvolvimento local”, conceito que vem sendo alvo de críticas já expostas neste capítulo (BRANDÃO, 2007), e a busca por investimentos nesse contexto de “guerra dos lugares” têm levado as administrações a seguirem um receituário neoliberal no qual a prioridade passou a ser o econômico e não mais o bem-estar da população. O controle das contas públicas em meio a um discurso de uma “eterna crise” traz uma carga simbólica que confere uma legitimidade junto à população.

Essa significação produzida por meio do plano-discurso estatal construiu uma realidade em que se torna lógico pensar numa estratégia que apresenta o território da cidade como um produto à disposição dos investidores. Em contrapartida, essa significação apresenta os gastos em áreas sociais como fontes de despesas que devem ser dimensionados em tempos de “crise”.

Toda essa mudança na gestão urbana, apesar de ter reflexos locais, está sintonizada com o modelo neoliberal difundido nessa reorganização capitalista. Assim, o plano-discurso estatal apresentado formalmente como um “planejamento estratégico” passou a ser adotado pelos governos locais em razão da produção de um senso comum em que o setor público é igualado ao privado, submetendo as cidades às mesmas condições e desafios que as empresas. Sobre essa mudança, Vainer (2000, p. 77) tece a seguinte consideração:

Se durante longo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como o crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexo central a problemática da competitividade urbana.

Para a administração pública, agora submetida à competição entre as cidades, o desafio não é somente ter uma situação financeira com um orçamento “enxuto” e solvência com os credores, mas também produzir uma imagem da cidade que seja atraente aos possíveis investidores. Nesse aspecto, entram em cena outros recursos que, no final do século XX, adquiriram *status* de importância na gestão pública, como o *marketing*.

Por *marketing*, tomamos como base a definição de Kotler e Keller (2006) que o entendem como uma função organizacional e um conjunto de processos que envolvem a criação, a comunicação e a entrega de valor para os clientes, bem como a administração do relacionamento com eles, de modo que beneficie a organização e seu público interessado. Trata-se de um processo que envolve um conjunto ações que vai da identificação da demanda, passa pela concepção do produto e chega até a venda e o pós-venda. Em relação à propaganda, esta passou a integrar o processo de venda do produto como um dos componentes do *marketing*, atuando diretamente na concepção da imagem e na sua difusão das ideias.

O *marketing* aplicado ao setor público visa também a identificar as necessidades, as percepções, as preferências e os recursos dos compradores-alvo. Portanto, a significação produzida pelo plano-discurso adaptado a essa competição não visa somente ao território, mas também incorpora outros tipos de recursos materiais e imateriais da cidade. Como estratégia para a venda do lugar, apoia-se na construção do mito como um elemento operador da imagem da cidade e produtor de uma identidade coletiva, que naturaliza e deforma a realidade (SÁNCHEZ, 1997, p. 24).

Autores como Vainer (2000) e Sánchez (2015; 1997) observam que nesse processo de competição das cidades várias estratégias são adotadas para a produção de uma marca para seu território, um *branding* que chame a atenção internacional. Para isso, são utilizados esforços como a atração de megaeventos voltados para a promoção e a transformação de diversos espaços urbanos.

Nesse sentido, é bem conhecido na literatura acadêmica o conjunto de estratégias e intervenções desenvolvido na cidade de Barcelona, cuja experiência foi difundida para vários países, incluindo o Brasil. De acordo com Lima Júnior (2003, p. 84), esse modelo teve início na Espanha durante os anos 80, e reuniu uma combinação de respostas técnicas — relativas a um corpo de conhecimento aplicável a situações práticas — e respostas ideológicas relacionadas à racionalização e à legitimação do sistema de autoridade na empresa em que a abordagem estratégica fez sentido e serviu como ferramenta cognitiva para orientar a percepção e a escolha entre caminhos alternativos de ação.

É importante observar que o modelo de Barcelona foi concebido num contexto adverso à realidade norte-americana, na medida em que foi elaborado num viés de crise econômica e se inseriu num momento político caracterizado pela produção de

um discurso de consenso entre os principais agentes políticos da Espanha. Esse discurso tinha como elementos basilares o pacto pela recuperação econômica e política do país depois de um longo período ditatorial, visando a uma estabilidade. Ao abordar a produção desse discurso consensual, Lima Júnior (2003, p. 88) explica alguns detalhes do contexto que possibilitou a viabilização do modelo catalão:

[...] O consenso foi o conceito fundamental do discurso da transição que, a partir de Moncloa, implicava tanto um pacto de recuperação econômica quanto um pacto político: aquele, limitado a um plano de estabilização, segundo os críticos, incapaz de reduzir o desemprego ou incentivar investimentos; este apoiando-se no acordo entre os grupos políticos dominantes [...]. O consenso implicou uma revisão estrutural e doutrinária nas principais forças políticas espanholas, atenuando princípios ou estratégias que enfatizassem posturas ideológicas anteriormente assumidas; todos os grupos referindo-se aos países mais industrializados da Europa como modelo político e econômico para a construção de uma organização social e política 'moderna', que não era, senão, o reflexo dos interesses e práticas dominantes [...].

A produção desse consenso reflete não apenas uma transição conjuntural, mas um novo modelo de urbanismo. De acordo com Vainer (2013, p. 4), esse novo modelo remete a uma noção de “flexibilidade” com a proposição de ser uma gestão eficiente e ter a capacidade de aproveitar as oportunidades mais rapidamente do que os concorrentes. Trata-se de um urbanismo que afirma a primazia do mercado e opera a reconfiguração do modelo, definindo o negócio e sua oportunidade como fundamentos essenciais dessa nova cidade.

Como explica Vainer (2013, p. 5), nesse novo urbanismo o controle político ou burocrático se constitui num vício que mina a aptidão de a cidade “aproveitar as oportunidades de negócios” e, por conseguinte, de mostrar-se eficiente economicamente, eficaz socialmente e, acima de tudo, competitiva. Para evitar esse “entrave”, propaga-se a eliminação de mediações, substituindo do debate político pela liderança individualizada, carismática, liberta de partidos e controles políticos, ao passo que se constitui portadora do projeto empresarial.

No caso de Barcelona, Lima Júnior (2003) lembra que a produção desse consenso envolveu a institucionalidade democrática em escala local, ressaltando a autonomia, a identidade catalã e a disputa entre as elites políticas; o debate sobre a existência de uma crise econômica e a importância dos movimentos de bairro; a mobilização em torno dos Jogos Olímpicos de 1992; e a intensificação do trabalho político de consenso

em que se destacava a figura de Pascal Maragall enquanto administrador da cidade. Sobre a produção desse consenso, é interessante destacar as mudanças atuais envolvendo o processo de independência da Catalunha, cujos desdobramentos trazem indicativos de que esse trabalho político parece ter perdido sua validade.

Apesar do contexto atual, consideramos importante elencar alguns elementos que possibilitaram o surgimento desse modelo catalão. Ao analisar esse modelo, Lima Júnior (2003) destaca a realização dos Jogos Olímpicos de 1992 e as condições conjunturais nesse período. A conjuntura desse período tornou possível a produção de uma reafirmação da identidade e da autonomia catalã — nesse momento, adversa à questão basca — que não abalou o Estado espanhol. Com base no referido autor, acreditamos ser possível inferir que houve a produção de uma significação que operou no sentido de conceber uma imagem moderna à cidade integrada à Europa, dotada de uma aptidão para receber investimentos e sendo capaz de realizar um evento do porte de uma Olimpíada.

Em síntese, a estratégia em Barcelona relacionou-se com o modo como, em função dos preparativos para as Olimpíadas e considerando-se as diferenças político-partidárias e ideológicas entre o governo do Ajuntament e o da Generalitat, foram resolvidas questões da autonomia e da unidade, numa composição de interesses aparentemente incompatíveis, que resultou, como num jogo de soma positiva, na caracterização de uma identidade multicultural para a Espanha, no fortalecimento da nacionalidade catalã e, sobretudo, no desenvolvimento econômico, na afirmação da capacidade de realização barcelonense e em sua projeção internacional [...]. (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 106)

Se, de um lado, a significação produzida sobre Barcelona a apresentou como uma cidade moderna, tornando-se referência de um desenvolvimento local adaptado à reorganização do capitalismo, por outro, é possível identificar críticas ao modelo catalão. Nesse sentido, Lima Júnior (2003, p. 110) ressalta que houve uma instrumentalização da participação popular visando a adequá-la ao processo decisório estabelecido pelas lideranças e pelo receituário neoliberal que foi implementado.

Outro aspecto identificado por Lima Júnior (2003, p. 118) diz respeito às intervenções propostas para a cidade. Diante da repercussão que abarcou um grande evento como os Jogos Olímpicos, a administração pública difundiu a necessidade de adequar o espaço urbano a esse evento, ressaltando os efeitos que seriam gerados pela atração

de investimentos. Inicialmente, essas adequações foram concebidas para serem intervenções pontuais no espaço urbano, visando à produção de um efeito distributivo. Porém, essa concepção deu lugar a uma outra lógica de transformação da cidade, na qual foram executadas grandes operações urbanísticas, objetivando um grande projeto para a cidade.

De acordo com Lima Júnior (2003, p. 118), tais intervenções foram possibilitadas devido à grande quantidade de recursos privados, o que exerceu forte influência na prática do planejamento local. Percebemos que nesse plano-discurso a lógica de bem-estar da população é substituída pela atração de investimentos a partir de profundas intervenções na cidade, abarcando uma gama considerável de recursos públicos e privados que beneficiam alguns agentes, mas com pouco ou nenhum retorno para toda a sociedade. Essa crítica referente ao plano-discurso como executor de grandes intervenções na cidade vem sendo continuamente lembrada em face de realizações de grandes eventos em cidades, como Atenas e o Rio de Janeiro.

Em síntese, esse plano-discurso oriundo da Escola Catalã articula a questão urbana a partir de três analogias: a cidade como uma mercadoria; a cidade como uma empresa; e a cidade como uma pátria, sendo ambas estas inseridas num Estado regido pelo neoliberalismo e pela despolitização (VAINER, 2000, p. 84). Nesse plano-discurso, a cidade sai da sua forma passiva de objeto e se insere numa competição visando a atrair investimentos. Ao mesmo tempo, evoca a questão identitária por meio do simbólico, produzindo um ethos de pertencimento ao local que visa à adesão ao projeto. No modelo catalão, a gestão urbana tem como horizonte o mercado.

Compreendemos o modelo de Barcelona como produto de um mito moderno, que envolve a existência de uma cidade que se reestrutura a partir de um plano-discurso que remete à significação de um espaço moderno, visionário e, ao mesmo, tempo criativo. Trata-se de modelo implantado a partir de uma proposta de homogeneização da sociedade em prol da construção de um consenso, ao mesmo tempo em que difunde valores com a pretensão de serem universais e incorporados às práticas sociais.

Nesse caso, o plano-discurso se caracteriza pela obliteração das diferenças e de toda a dialética existente no espaço urbano. Ao mesmo tempo, ele reproduz uma subversão simbólica que envolve elementos diferenciados, como os setores público e o privado. Ao igualá-los, sua significação nega as diferenças entre ambos,

estabelecendo parâmetros para legitimação e dominação. Nesse modelo, a cidade é apresentada como uma prateleira cheia de produtos para serem escolhidos pelos consumidores.

No contexto de globalização dos anos de 1990 e da ascensão do neoliberalismo, o caso de Barcelona foi alçado à categoria de paradigma pelos agentes promotores do novo padrão de acumulação capitalista e, difundido pelo mundo, chegou ao Brasil. Essa conjuntura influenciou o planejamento estratégico executado desde aquela década, produzindo um novo plano-discurso, cada vez mais conectado com as diretrizes internacionais e com as novas tendências, com destaque para a discussão sobre o desenvolvimento sustentável.

4.3 A IDEIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A AGENDA 21

Um aspecto importante dentro do plano-discurso voltado para cidade é o fato de que este se mostra “flexível”, especificamente no Brasil, quanto à incorporação de novas temáticas e inovações, a partir da década de 1990. Nessa direção, Bitoun (2001) observa o surgimento de uma nova geração de documentos de planejamento, incorporando novas ideias e procedimentos.

Essas mudanças também vêm acompanhada por modelos, que, em muitos casos, visam prioritariamente à atração de investimentos diante da crise fiscal e da competição pela captação de recursos. Como ressalta Bitoun (2001, p. 291), em muitas situações os cenários criados por alguns planejamentos têm o intuito de deslançar um processo que objetiva gerar efeitos mais econômicos do que urbanísticos.

Ao comentar sobre tais mudanças, Bitoun (2001) deixa claro que o problema não reside nas inovações ou conceitos elaborados, mas, sim, como estes são incorporados pelos agentes. Seguindo essa linha de raciocínio, chamamos a atenção para o uso da ideia de desenvolvimento sustentável nos plano-discurso estatal. De forma geral, ele é compreendido como um novo tipo de desenvolvimento, capaz de disseminar um progresso humano que não se restrinja a lugares ou a determinados períodos, mas que inclua todo o planeta, atendendo às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras (COMISSÃO..., 1991, p. 4).

Todavia, é importante ressaltar que se trata de um conceito que não se restringe a uma única interpretação. De acordo com Ribeiro (2001, p.112), a ideia de desenvolvimento sustentável tornou-se referência para inúmeros trabalhos e interesses do mais diversos, salientando a existência de grupos, como aqueles que acreditam que o planeta em que vivemos é um sistema único, que sofre consequências a cada alteração de um de seus componentes, tendo em James Lovelock o seu representante maior. De outra parte, há aqueles que buscam tecnologias alternativas e não impactantes sem questionar o padrão de produção vigente. O desenvolvimento sustentável em atividades de planejamento não é entendido de maneira consensual, porém, esse conceito passou a ser incorporado por empresas e ganhou uma grande projeção na gestão urbana.

A emergência do desenvolvimento sustentável se insere num processo de debate sobre a questão ambiental que ganhou holofotes no século XX. Como lembra Rodrigues (2005, p. 101), a proeminência sobre a discussão ambiental se introduz num debate histórico, que abrange princípios como igualdade, liberdade e fraternidade, além da instituição de direitos dentro do capitalismo. Esse arcabouço consolidou a implantação de ideias liberais e a configuração do Estado moderno, sem que isso significasse a ausência de contradições e conflitos.

Nesta perspectiva, a segunda metade do século XX marca uma intensificação dos debates sobre essas contradições, emergindo como destaque mundial ideias como a do desenvolvimento sustentável, bem como outras alusivas à relação entre ser humano e natureza. Além do desenvolvimento sustentável, citamos como exemplo os conceitos sobre ambientalismo e ecologia, que podem ser assim definidos:

[...] Por ambientalismo, refiro-me a todas as formas de comportamento coletivo que, tanto em seus discursos como em sua prática, visam a corrigir formas destrutivas de relacionamentos entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional atualmente predominante. Por ecologia, do ponto de vista sociológico, entendo o conjunto de crenças, teorias e projetos que contempla o gênero humano como parte de um ecossistema mais amplo, e visa a manter o equilíbrio desse sistema em uma perspectiva dinâmica e evolucionária. Na minha visão, o ambientalismo é a ecologia na prática, e a ecologia é o ambientalismo na teoria [...] (CASTELLS, 2000, p. 143–144)

A evidência desses e de outros conceitos reflete um debate sobre a nossa relação com a natureza. Imbricada nessa discussão está a crença de que a biosfera é o lugar dos conflitos, cuja resolução seria possível a partir da preservação do meio ambiente enquanto um “bem comum”. Assim, ganhou relevo a produção de um discurso sobre a preservação do meio ambiente como uma tarefa de todos, objetivando preservá-lo para as gerações futuras. Esse ideário se corporifica em diversas ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide de um movimento ambiental, que detém reivindicações e visões de mundo diferenciadas. Autores como Dardot e Laval (2014), Castells (2000) e McCormick (1992) relatam essa diversidade, destacando que o século XX é marcado por uma transição que vai de uma visão preservacionista da natureza até o aparecimento de um ambientalismo com pautas mais específicas, englobando outras questões inerentes aos seres humanos, como pautas identitárias.

Nessa diversidade que marca o movimento ambiental, observam-se várias conexões como outros campos, como a cultura e a política. No caso da política, sua ação vem ocorrendo de diversas maneiras, que inclui desde a criação de agremiações partidárias, como o Partido Verde, chegando à realização de campanhas ou ações midiáticas que visam a despertar a atenção da sociedade: uma tática bastante utilizada por grupos como o *Greenpeace*.

Nesse movimento, há propostas de novas pautas, como a defesa de uma nova categorização de recursos que seriam de uso comum e, portanto, um patrimônio inalienável da humanidade, como o genoma humano, as obras intelectuais de domínio público, os determinados tipos de informações, as paisagens, os animais e os vegetais (DARDOT; LAVAL, 2014, p. 36).

A evidência do ambientalismo dentro do campo político reflete uma disputa pela hegemonia, em que são elaboradas novas estratégias. Trata-se de uma disputa que inclui não somente a forma como nos relacionamos com a natureza, mas o controle e o acesso aos seus recursos. Cabe ressaltar que por recurso natural entendemos a apreensão humana de objetos naturais entre quais se incluem os materiais e os fenômenos da natureza qualificados em função de potencialidade de utilização nos processos produtivos de uma sociedade (MORAES, 2009, p. 78).

Diante desse quadro, a questão ambiental trouxe novos agentes para o campo político e novos debates sobre o controle dos recursos naturais, o que resultou em significativas mudanças. De acordo com McCormick (1992, p. 88), as décadas de

1960 e 1970 são influenciadas por essa mudança; exemplificam-no os estudos do Clube de Roma, em que se vislumbrava a possibilidade de esgotamento de recursos naturais, e a necessidade de uma racionalização do seu uso, pautada sob um viés econômico.

As perspectivas do Clube de Roma geraram desdobramentos, tendo o seu auge de debate com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em junho de 1972. Nesse evento, pela primeira vez os problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente global foram discutidos num fórum intergovernamental, com uma perspectiva de realmente se empreenderem ações corretivas.

Contudo, foi *a posteriori* que o debate ambiental ganhou maior relevância. Um elemento importante nesse contexto foi o Relatório Nosso futuro comum (1991), da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecido como Relatório Brundtland. Entre os principais aspectos contidos nesse documento está a menção sobre a ideia de desenvolvimento sustentável e de como este deve se constituir numa meta a ser atingida, tanto pelas as nações “em desenvolvimento” quanto pelas industrializadas (COMISSÃO..., 1991, p .4).

Dentre diversos temas, o Relatório também faz menção à cidade, inserindo-a no debate ambiental. O chamado “desafio urbano” se constitui numa de suas diretrizes e reconhece o processo de avanço da urbanização mundial no século XXI, bem com a importância dos governos na formulação de estratégias para os assentamentos. O documento ressalta a descentralização e a cooperação como elementos de orientação para a gestão das cidades, mas, também, destaca a necessidade de adoção de práticas que visem a alcançar o desenvolvimento sustentável. Vale ressaltar que o uso da ideia de desenvolvimento sustentável suscita reflexões perante a produção discursiva baseada nele, sobretudo ao consideramos a lógica pela qual determinados conceitos são construídos e naturalizados.

Em se tratando de desenvolvimento sustentável, o debate sobre a sua significação é alvo de muitos questionamentos. Para autores como Rodrigues (2005) e Acsehrad (1999), seu uso remete a uma ideia genérica sobre encontrar soluções para problemas de esgotamento dos recursos naturais, a fim de que se evite uma catástrofe no futuro. Dada a forma com que é utilizado, Rodrigues (2005, p. 93) argumenta que o desenvolvimento sustentável abstrai a realidade, ocultando uma reflexão sobre o

modo de produção de mercadorias. Esse desenvolvimento aparece como uma ideia mágica para a resolução de problemas ambientais, por meio de uma proposta de conciliação com a economia capitalista, sugerindo uma solução para o impasse entre crescimento econômico e os limites estabelecidos pela natureza, com a pretensão de preservar os recursos para as “gerações futuras”. Assim, oblitera-se a maneira como ocorre a produção e a apropriação do território, simplificando os conflitos existentes.

Tal simplificação oculta as causas e as consequências reais da problemática ambiental. Como ressalta Acsehrad (1999), trata-se de uma ideia submetida à lógica das práticas, articulando-se com efeitos sociais desejados, que pretende ser uma realidade objetiva, legitimando ou deslegitimando as práticas ou os agentes e tornando obscura a compreensão de classes sociais, a importância do território para estas e as formas de apropriação das riquezas.

Ao se valer da simplificação da realidade, o desenvolvimento sustentável proposto por planos-discursos estatais ou por empresas alcança o senso comum, tendo sua concepção utilizada de forma indiscriminada. As considerações tecidas por Rodrigues (2005) e Acsehrad (1999) sobre seu uso nos remete à produção do mito que, nesse caso, além de simplificar a realidade, introduz uma espécie de solidariedade atinente aos impactos ambientais. Sob os auspícios de que “todos têm que fazer a sua parte”, a produção mítica não revela quais são, de fato, os principais agentes poluidores. Assim, da forma como vem sendo apresentada, a ideia de desenvolvimento sustentável presente no Relatório Brundtland vai ao encontro de uma racionalidade mercantil que ressignifica a natureza, alinhando-se à governança neoliberal de oligopólios e Estados coordenados por organizações internacionais.

Para o Banco Mundial, o desenvolvimento sustentável aplicado à gestão urbana inclui uma série de requisitos que se coadunam com o mercado, como uma macroeconomia estável, uma inflação moderada, taxas de câmbio “realistas”, um ambiente de livre-comércio e um sólido setor financeiro (BITOUN, 2001, p. 292). Para alcançar essa meta, o Banco Mundial enfatiza a necessidade de ajustes e reformas nos governos central e locais, visando a torná-los mais competitivos, dotados de uma melhor qualidade de vida na cidade, melhor governança e disciplina orçamentária. Como ressalta Bitoun (2001, p. 292), para a concessão de empréstimos, esse banco não se furta a intervir no campo político, às vezes desenhando um “modelo de ordem moral” que seja capaz de oferecer o melhor ambiente para o desenvolvimento da economia.

O desenvolvimento sustentável e outras diretrizes do Relatório Brundtland foram colocadas em evidência a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Conhecido como Rio-92, esse evento se destacou pela mediação de vários acordos entre Chefes de Estado e representantes de 179 países.

Uma de suas principais resoluções acordadas e assinadas foi a Agenda 21 Global, definida como um programa de ação visando a promover em escala planetária um padrão de desenvolvimento sustentável para o século XXI (BRASIL, 2000). Trata-se de um instrumento de planejamento que persegue a meta de construir uma sociedade dita “sustentável”, em diferentes bases geográficas, a partir da conciliação de métodos de proteção ambiental com a justiça social e a eficiência econômica.

Sendo o país sede da Rio-92 e um de seus signatários, o Brasil elaborou a sua própria Agenda 21. O documento brasileiro também é definido como um instrumento de planejamento, frisando o caráter participativo de sua construção e o intuito de alcançar o desenvolvimento sustentável para o país. Entre as várias diretrizes, o documento estabelece orientações para a elaboração da Agenda 21 Local (BRASIL, 2005; BRASIL, 2000), além de subsidiar fóruns de debate e eventos, como a Conferência das Cidades.

Esta ampla inserção da Agenda 21 influenciou o modelo de gestão urbana nas cidades brasileiras, sendo incorporado ao plano-discurso de unidades da federação e de cidades como Vitória e Rio de Janeiro. É importante ressaltar que no caso de Vitória essa influência foi precedida por um intenso debate sobre o aumento da poluição causada pelo modelo de desenvolvimento industrial adotado em décadas anteriores, tal como descreve Zecchinelli (apud FERREIRA, 2016, p.269):

O crescimento desordenado, fruto do desenvolvimento econômico, trouxe graves consequências para a capital com o estrangulamento do sistema viário, a produção do déficit habitacional e de infraestrutura urbana e a ocupação de áreas de risco e de fragilidade ambiental. Além disso, as atividades portuárias e industriais de grande potencial poluidor e degradador elevaram os índices de poluição hídrica, atmosférica e sonora, colocando Vitória em segundo lugar no *ranking* das cidades mais poluídas do país, ao final da década de 1980, ficando atrás apenas da cidade de Cubatão, no estado de São Paulo.

Assim, desde a década de 1990 o desenvolvimento sustentável vem sendo incorporado aos discursos governamentais e empresariais, cuja prática passou a se legitimar ou deslegitimar, conforme os interesses em disputa. Como observa Mello (2006, p. 35), a Agenda 21 Local é dotada de um léxico que contribuiu para a construção de uma realidade pelo próprio fato de enunciá-la, o que engendra uma vontade coletiva que pode contribuir para sua produção.

Ao fazer tal observação, Mello (2006) destaca a existência de enunciados que são utilizados pelas Agendas 21, voltados para construção de uma retórica sobre a realidade, com a pretensão de organizá-la a partir de uma “neutralidade” científica. Além do desenvolvimento sustentável, ela também elenca outros, como: o desenvolvimento local, a ação cidadã, a comunidade e o consenso.

É importante ressaltar que o debate referente ao desenvolvimento sustentável e as políticas governamentais teve continuidade neste século. Citamos aqui a discussão promovida pela Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000, envolvendo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20), quando vários governos pactuaram por estabelecer metas para alcançar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2016).

Em 2015, a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável elaborou o documento “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, no qual reconhece a erradicação da pobreza como um dos requisitos para o desenvolvimento sustentável, além de estabelecer dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e várias metas, indicando os meios de implementação e de parcerias globais, e um arcabouço para acompanhamento e revisão (ONU, 2016; ODS BRASIL, 2020). Assim, o desenvolvimento sustentável vem figurando como peça-chave no plano-discurso estratégico utilizado pelo Estado. Sua relevância estabelece uma conexão com a necessidade de realizar um planejamento que permita intervenções e classificações diante das incertezas que cercam o nosso futuro.

Porém, mesmo com a incorporação da ideia de desenvolvimento sustentável e de toda a retórica técnica e científica, a Agenda 21 se revela portadora de paradoxos. Um deles reside na incerteza quanto à prevenção ou antecipação de problemas com relação direta ou indireta à natureza. Tal paradoxo se mostra crucial, ainda mais

quando nos remetemos ao plano-discurso como a Agenda 21 e à eficácia da sua aplicação na gestão urbana. Um aspecto importante desse paradoxo reside na tentativa de controlar ou prever os efeitos naturais ou causados pelos seres humanos. Porém, como indaga Latour (2001, p. 33), diante da complexidade que é a natureza, seria possível controlá-la? Eis uma questão eivada de pertinência, principalmente se pensarmos no planejamento de uma cidade.

Na gestão das cidades, o planejamento tenta, invocando a técnica e a ciência, estabelecer uma mediação sobre as incertezas provocadas pela natureza. E isso muitas vezes se revela frustrante diante das possibilidades. Como salienta Theys (1994, p. 46), não é possível falar numa "ciência do futuro" que nos proteja a partir das incertezas. Porém, diante das situações impostas, a sociedade considera a possibilidade de uma prospecção de riscos, especificamente uma prospectiva que nos possibilite precaver-nos dos riscos, mesmo que ainda sejam bastante limitadas.

Ao falar aqui em prospectiva, remetemo-nos a um conjunto de abordagens fundamentadas para o futuro, destinadas a esclarecer as escolhas do presente (THEYS, 1994). Dadas as incertezas quanto ao futuro, a prospectiva se apresenta não como um conjunto de métodos, mas como uma possibilidade de boa governança a partir da identificação de tecnologias e áreas estratégicas. Entretanto, mesmo com o avanço da ciência e da técnica, Theys (1994) destaca que a prospectiva para a gestão pública é um desafio, principalmente se considerarmos a contraposição entre o tempo da natureza — um sistema lento — e a rapidez do tempo que rege a sociedade. Consoante ao planejamento das cidades, esse desafio parece ser constante.

Um aspecto desse desafio remete à própria ideia de tempo pelos seres humanos. A observação de Theys (1994, p. 51) alerta-nos para a discrepância alusiva ao tempo da natureza e a noção de tempo dos seres humanos, sendo esta última, mais rápida em comparação com a escala temporal dos fenômenos da natureza.

Assim, retomamos novamente o paradoxo do desenvolvimento sustentável ao indagar se faria sentido a ideia de desenvolvimento sustentável diante do tempo da natureza. A indagação se torna mais complexa se lembramos das dificuldades de aplicá-lo com base no tempo dos seres humanos e nas políticas públicas, cuja influência do campo político pode determinar a sua validade ou eficácia, conforme o ciclo governamental.

Essa discrepância sobre o tempo fica em evidência ao falarmos da Agenda 21, cujo futuro é previsto nos documentos a partir da delimitação de um ciclo, mas na prática não se realiza em sua totalidade. Esse insucesso é consequência tanto do tempo da natureza, mais longo e contínuo, quanto da burocracia e das disputas que permeiam o campo político.

Talvez um dos grandes problemas de planos-discursos, como a Agenda 21, resida na tentativa de se prever um futuro a partir do tempo dos seres humanos, e não da natureza. No caso da Agenda 21, determinada por um ciclo atinente às gestões urbanas, muitas vezes eivadas pela ausência de continuidade das ações e monitoramento, fatalmente alcançaremos esse futuro previsto no plano-discurso. Ao atingi-lo, percebemos que a cidade idealizada não se realizou como o previsto, dando prova de que, mesmo com o planejamento e toda a prospectiva, o futuro ainda nos escapa.

É importante destacar que, mesmo com o paradoxo temporal, a gestão urbana envolve tomada de decisões; e a questão ambiental propõe desafios constantes que precisam de respostas urgentes. Para Theys (1994, p. 56), lidar com esses desafios exige uma mudança de mentalidade tanto no campo político quanto no das práticas e ambições. A prospectiva na administração pública não deve tratar as dúvidas geradas pelas incertezas como um obstáculo, mas, sim, como um elemento positivo para tomada de decisões.

Na visão de Theys (2019; 2014), a possibilidade de prospectiva e de uma gestão urbana eficaz também passa pela discussão sobre o desenvolvimento sustentável, mais precisamente, relativo ao resgate dessa ideia, com uma nova proposta de significação. O referido autor reconhece todas as críticas sobre essa ideia já elencadas nesse capítulo, e ressalta ainda a sua ambiguidade enquanto um enunciado que permite várias interpretações, que na maior parte das vezes serve ao *marketing*. Porém, como destacou Bitoun (2001), Theys (2014) também acredita que o problema não está no conceito, mas, sim, no modo como este vem sendo utilizado. Para além da crítica, Theys (2014, p. 12) julga ser necessário a proposta de renovação semântica do termo “desenvolvimento sustentável”, objetivando dissipar a ambiguidade e a despolitização. Seria uma nova gramática que permitiria ressignificar esse termo dentro de um novo contexto que não se limitasse à economia, e fosse

acompanhada de melhores ações nas esferas pública e privada, no que diz respeito a estratégias atinentes aos problemas comuns.

Acerca da capacidade de adaptação do plano-discurso às mudanças na sociedade, principalmente daqueles que levam a grife “ambiental” como a Agenda 21, as considerações de Theys (2014) se fazem necessárias para o resgate histórico do debate sobre a questão ambiental: é imperativa uma ressignificação que permita uma discussão política sobre a apropriação do território; urge verificar quem são os agentes que detêm o controle dos recursos naturais, de quais são os interesses envolvidos e de como é possível melhorar nossa relação com a natureza.

As considerações sobre o desenvolvimento sustentável e o planejamento das cidades revelam a importância que a discussão ambiental adquiriu em nossa sociedade. Na perspectiva dos municípios que são objeto do nosso estudo, o debate sobre o meio ambiente adquiriu grande relevância em função do tipo de planejamento que foi adotado, cujos efeitos alcançaram uma dimensão metropolitana.

4.4 O PLANEJAMENTO A PARTIR DA DÉCADA DE 1970 COMO INDUTOR DE TRANSFORMAÇÕES NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Mencionamos neste capítulo que o planejamento estratégico estatal é caracterizado por sua capacidade de adaptação e por seu caráter ideológico. Porém, ao entendê-lo como um discurso, nem tudo é previsto ou esclarecido. Como observa Ferreira (2016), tratamos esse documento como um instrumento que é passível de ser interpretado, mas pode oferecer diferentes perspectivas ao longo dos anos. Em vista disso, acreditamos que a sua interpretação está interligada a aspectos conjunturais. No caso da RMGV, identificamos a existência de planos-discursos que remetem a um modelo desenvolvimentista, voltado para a consolidação de grandes plantas industriais, cuja influência pode ser percebida nesses documentos.

A elaboração desses planos na Grande Vitória subordina-se, em grande medida, ao desempenho desses “Centros de Poder”. E o faz não somente por sua relevância econômica e importância da ampliação da área de influência metropolitana, mas, sobretudo, pela impotência do comando político local e da sociedade civil em relação às decisões estratégicas sobre os destinos do desenvolvimento do Estado (FERREIRA, 2016, p. 151).

Apesar desse domínio, pode-se dizer que a relação da população capixaba com esses “Centros de Poder” é eivada de um distanciamento. Como observam Simões (2016) e Ferreira (2016), a articulação dessas empresas com o restante do setor produtivo no Espírito Santo se limita ao fornecimento de insumos e à prestação de serviços especializados (metalmecânica). Suas iniciativas junto à sociedade capixaba têm como foco as campanhas institucionais de construção de imagem pela mídia ou as intervenções pontuais, a exemplo da participação na elaboração dos planos-discursos, principalmente a partir da década de 1970.

Outro aspecto conjuntural que auxilia na interpretação da lógica atinente aos planos-discursos na RMGV está ligado às políticas nacionais no território capixaba. A exemplo do que aconteceu no país, há várias iniciativas para o Espírito Santo direcionadas por órgãos como o IBGE, a Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). As décadas de 1960 e 1970 marcam um novo ciclo na elaboração da política urbana no Espírito Santo que foram impulsionados por essas ações, cuja maior parte se deu na Grande Vitória.

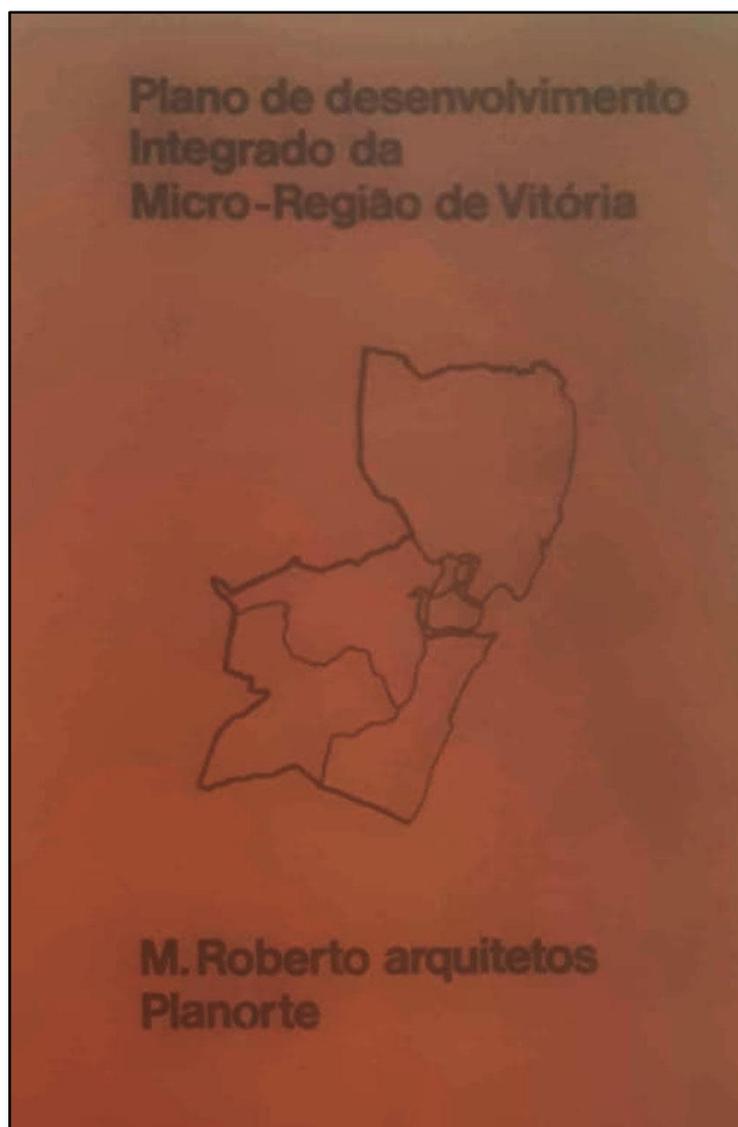
Esse tipo de plano-discurso perdurou até a década de 1980, quando ocorreu uma mudança na conjuntura política brasileira, por meio do processo de redemocratização, além do agravamento dos problemas urbanos e da incorporação de novas temáticas e procedimentos. Soma-se a isso o surgimento de novos modelos de planos-discurso na década de 1990, como a Agenda 21.

Para melhor compreender essa trajetória até o surgimento da Agenda 21 em Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica, elencamos alguns planejamentos referentes ao período compreendido entre as décadas de 1970 a 1990. Apesar das diferenças quanto à escala de atuação e a sua finalidade, também trataremos esses instrumentos como plano-discurso em virtude de possuírem características que remetem a esse conceito (VILLAÇA, 1999), cuja discussão foi realizada no início desse capítulo. Longe de querer realizar uma descrição desses documentos, visamos a identificar aspectos significativos desses trabalhos a fim de compreender a sua influência na elaboração da Agenda 21 nos municípios estudados.

Primeiramente, destacamos a influência do Plano Diretor Integrado (PDI) da Microrregião de Vitória (Figura 4). Esse documento é produto de uma ação estrutural trazida com o governo militar, e sua criação está vinculada a uma proposta de

regionalização e de condições para a evolução das concepções ligadas a um modelo de desenvolvimento econômico, por meio da Lei 4380 de 21 de agosto de 1964 (ABE, 1999, p. 422).

Figura 4 — Capa do PDI da Microrregião da Grande Vitória



Fonte: PDI Microrregião de Vitória (ESPÍRITO SANTO, 1973)

A concepção do PDI teve origem na Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi), em 1967, envolvendo os cinco municípios da Microrregião: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Esse documento se enquadrava nas diretrizes da Política Nacional de Planejamento Integrado, coordenada pela Serfhau, e no trabalho de regionalização realizado pelo Conselho Nacional de Geografia. Sua elaboração

ficou a cargo das empresas Maurício Roberto Arquitetos e Planorte, contando com o envolvimento de grupos locais por intermédio de um convênio firmado junto às Câmaras das municipalidades da Microrregião.

A caracterização urbanística formulada por esse plano-discurso analisava a região como uma aglomeração distribuída em oito setores urbanos conurbados e três periféricos. Seu processo analítico trabalhou com os seguintes sistemas: habitacional, viário, infraestrutural, serviços públicos, recreação, cultura e lazer. E avaliou ainda o desempenho financeiro estadual, microrregional e municipal das prefeituras da Microrregião, a fim de verificar a capacidade de investimentos no programa de desenvolvimento metropolitano (ABE, 1999, p. 426).

A partir dos critérios estabelecidos pelo IBGE nesse período, esse plano-discurso inseriu os municípios numa proposta de “Microrregião Homogênea”, na qual Vitória exercia uma polarização que abrangia uma área expandida à Grande Vitória. O PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) sugeriu a criação de novos polos, a fim de conter o crescimento desigual nos municípios da área em estudo, por meio da promoção da descentralização industrial e utilização da potencialidade locacional. Tal descentralização esteve alinhada às diretrizes previstas no Segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (PND II) por meio da implantação de grandes empreendimentos na microrregião, ligados a setores como o mineral, o siderúrgico e o portuário, somados ao incremento de eixos logísticos criados ou expandidos, que formariam vetores de expansão urbana, atraindo um grande número de pessoas na expectativa de empregabilidade (MONTEIRO, 2013, p. 5).

O PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) ressaltava o potencial portuário como uma opção em face das dificuldades de desenvolvimento, enquanto área integrada ao restante do território estadual, identificando a logística como elemento de destaque para integração ao circuito moderno da economia por meio de fluxos. Com isso, estabelecia um nexo dessa integração com a necessidade de ampliação portuária e de diversificação de suas atividades. Algo que se concretizou em anos posteriores, com a ampliação do porto de Tubarão e a construção da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST).

Em sua retórica, o plano-discurso alegava que o Espírito Santo teve um crescimento econômico “para fora”, ou seja, resultava de uma dinâmica em que o setor econômico não havia gerado externalidades que permitissem o desenvolvimento local. Para

tanto, seria necessário produzir efeitos dinâmicos multiplicadores por meio de uma mobilização voltada para superar tal situação e encontrar mercados externos. Visando a alcançar esses efeitos, o PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973) também elencou outras atividades ligadas à posição estratégica, nomeadas como “decisivas para o desenvolvimento regional”. Assim, destacou a produção industrial, que seria cada vez mais influenciada pelos serviços portuários devido às vantagens comparativas decorrentes de facilidades para exportação e acessibilidade de matérias-primas. O documento também citava o incremento do turismo e da agropecuária como possibilidades para alcançar o dinamismo econômico almejado para a Microrregião.

Na concepção do PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973), o Estado ocupava um papel estratégico como gerador de demandas por meio de compras diretas, além do apoio institucional para sua implantação. No caso específico desse apoio, sua materialização se deu com a criação de mecanismos que facilitaram a entrada de agentes e investimentos externos na Microrregião de Vitória, como: incentivos de verbas federais e estaduais; isenções ou reduções fiscais; orientação ao empresariado; e indicação de oportunidades de investimento.

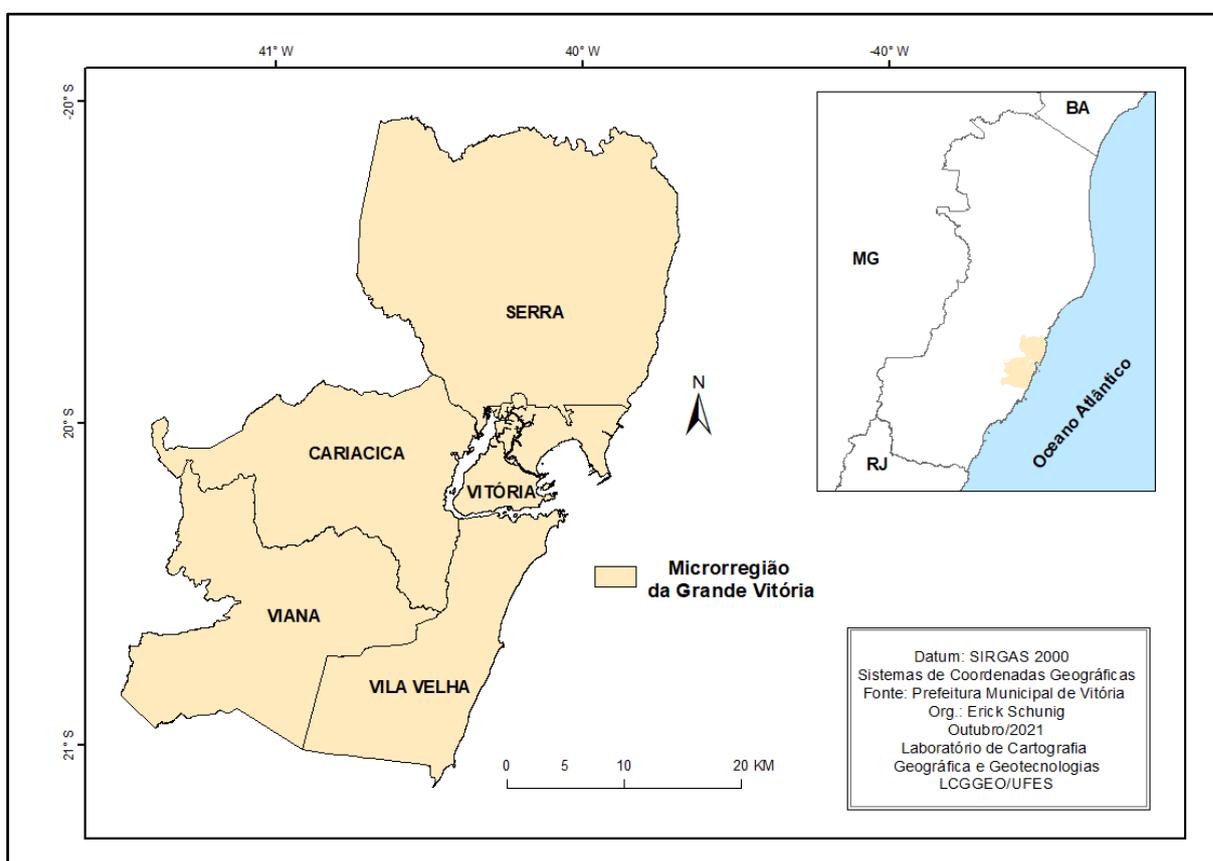
Além desses instrumentos, o plano-discurso também apresentava a necessidade de mudança da imagem do Espírito Santo. Para isso, uma parcela das ações institucionais deveria voltar-se para a promoção da Grande Vitória e do território capixaba enquanto área para investimentos, destacando elementos do seu território que fossem atrativos para empresários nacionais e estrangeiros. O plano-discurso sugeria que tais ações seriam confiadas a uma empresa de consultoria, visando a criar um programa de identificação de oportunidades de investimentos.

Os desdobramentos provocados pelo PDI o qualificam como peça fundamental para um modelo de gestão que se notabilizou pela viabilização de grandes complexos industriais. Suas recomendações não se restringiram à, então, Microrregião de Vitória, já que influenciou todo o Estado, ao servir de base para a instalação de grandes plantas industriais de setores, como: siderúrgico, celulose e mineral, além da expansão do setor portuário. Passadas as décadas, pode-se dizer hoje que a adoção de algumas de suas diretrizes provocou uma reestruturação econômica do Espírito Santo. Porém, também se pode afirmar que promoveu externalidades negativas, como o crescimento desordenado das cidades da microrregião e o agravamento de problemas existentes.

Os efeitos do PDI foram tão diversos, que geraram outros estudos, visando a entender suas consequências e como enquadrar suas diretrizes à nova conjuntura. Em 1974, com o objetivo de avaliar os novos cenários a partir da inserção dos empreendimentos previstos no PDI e adequá-los aos planos de ação atinente às demandas emergentes, o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) criou um grupo de trabalho para refletir sobre a situação do Estado. Esses estudos deram origem em 1974 a um conjunto de documentos que recebeu a denominação de “Programa de Reparcelamento Estrutural da Grande Vitória” (PRE-GV).

Todavia, foi 1976 que o Governo do Estado publicou uma de suas propostas mais incisivas quanto ao planejamento da Grande Vitória: o Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEEA-GV), que compreendia não apenas uma reflexão sobre o território da região da Grande Vitória (Figura 5) e possíveis intervenções, mas, também, se caracterizava como o início de uma proposta referente à possibilidade de uma governança metropolitana.

Figura 5: Mapa da microrregião da Grande Vitória no PDI e PEEA-GV



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do PDI e PEEA-GV (ESPÍRITO SANTO, 1976; 1973)

O PEEA-GV (ESPÍRITO SANTO, 1976) enfatizava a ideia de aglomeração urbana, englobando os cinco municípios da Grande Vitória: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana (Figura XX). O documento considerava o efeito de atração exercido pela cidade de Vitória enquanto um polo atrativo na região, e frisava o desequilíbrio envolvendo o adensamento, os problemas referentes às áreas de ocupação, as tendências futuras e as atividades econômica já estabelecidas e projetadas.

O plano-discurso trabalhava com a ideia de estabelecer cenários para avaliar a tendência “espontânea” e a tendência “ideal”, para atingir a solução viável diante de um crescimento que se irradiava pela região como “mancha de óleo”, ou seja, como manchas esparsas. Esse crescimento teria sido provocado por ações individuais envolvendo o parcelamento do solo para fins residenciais e loteamentos sucessivos contidos apenas por obstáculos naturais ou institucionais, levando a conurbação a se estender pela Grande Vitória (ESPÍRITO SANTO, 1976, p. 29). Para conter essa expansão, o PEEA-GV propôs a estruturação da cidade a partir de Centros de Animação semiautônomos, dotados de equipamentos sintonizados com os estágios de desenvolvimento e associados às características de cada espaço da aglomeração.

Em sua narrativa, o PEEA-GV (ESPÍRITO SANTO, 1976, p. 33) recomendava especificamente um adensamento da ocupação do solo de forma ordenada e sucessiva; uma desconcentração do crescimento por meio de uma melhor distribuição dos equipamentos coletivos, usando um modelo polinucleado a partir de Centros de Animação; a minimização das distâncias entre trabalho, residência e lazer, com a oferta adequada de transporte de massa e da localização de equipamentos; a preservação de monumentos históricos e elementos físicos, como vales e morros, a fim de evitar riscos provocados pela ocupação; e uma valorização da localização marítima da Aglomeração por meio de um melhor aproveitamento de sua extensa faixa litorânea, com atividades ligadas ao lazer e à recreação. Um aspecto importante nesse plano-discurso se referia à criação de zoneamentos conforme os seguintes usos, estabelecendo estas categorias: residencial, comercial, portuário, turístico e de uso especial. Esta última categoria considerava os equipamentos urbanos ou rurais sujeitos à preservação (ESPÍRITO SANTO, 1976, p. 37).

O PEEA-GV (ESPÍRITO SANTO, 1976) também estabelecia categorizações para os modelos de assentamento, enfatizando a reestruturação dos sistemas de vias e de terminais de transporte coletivo em articulação com o conjunto de Centros de

Animação. Para tal, seria necessário um acompanhamento institucional mais incisivo, por meio da criação de um Conselho de Prefeitos articulado com o governo estadual, bem como a elaboração de um sistema homogêneo para o planejamento urbano nos municípios pertencentes à Grande Vitória.

Um ponto a ser destacado nesse plano-discurso é o destaque dado à questão ambiental. Ante ao processo de ocupação e crescimento na aglomeração, o documento recomendava a preservação de áreas naturais, observando a necessidade de preservação do patrimônio ambiental natural e construído, além de criar Áreas de Interesse Ecológico (ESPÍRITO SANTO, 1976, p. 37).

Dentre outras prioridades elencadas para futuras intervenções, o PEEA-GV (ESPÍRITO SANTO, 1976) também destacava as demandas quanto à estruturação viária, propondo novos terminais aeroviário e rodoviário, uma estruturação do sistema de transportes coletivos urbanos, abrangendo os modais rodoviário e aquaviário.

O documento também enfatizava a necessidade de melhorar a coleta e a disposição de resíduos sólidos, a realização de cadastros técnicos e fiscais, o incentivo ao turismo e lazer, a melhoria do tratamento da orla marítima, além do apoio aos municípios na elaboração de legislações urbanísticas e na capacitação de recursos humanos (ESPÍRITO SANTO, 1976, p. 56).

Outro aspecto importante do PEEA-GV reside no fato de que sua execução estaria vinculada a uma estratégia de atuação em âmbito metropolitano, sendo esse plano-discurso o início de um debate sobre uma institucionalização de uma gestão metropolitana. O documento contém uma proposta envolvendo um projeto de lei visando à instituição do PEEA-GV e à criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande Vitória (Codivit) como instrumento para articulação entre os municípios, especificando sua composição e suas atribuições (ESPÍRITO SANTO, 1976, p. 107).

Além do Codivit, também foi aprovado o Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória, cuja a aplicação vinculava-se à participação dos municípios na execução de planejamento integrado e serviços comuns, tendo como fontes de proventos as dotações orçamentárias, bem como outros tipos de operações de repasse (ABE,

1999, p. 431). Entretanto esses instrumentos não foram suficientes para implantar uma gestão metropolitana efetiva da Grande Vitória³.

De forma geral, esse plano-discurso, se comparado aos extensos diagnósticos do PDI, diferencia-se por sua síntese e pela proposta de uma atuação de planejamento metropolitana. Abe (1999) considera-o como a semente de um processo de discussão sobre a gestão metropolitana no Espírito Santo⁴. Porém, como esse mesmo autor destaca, o documento não foi amplamente divulgado, ficando restrito a um grupo de técnicos, sendo sua publicação realizada após três anos da sua elaboração, dentro de outra conjuntura política que tornou inviável sua execução.

Diferente dos planos-discursos já elencados, o Projeto Espírito Santo no Século 21 (Figura 6), ou *ES no Século 21* (REDE GAZETA *et al.*, 1991, 1990a, 1990b, 1989), foi uma iniciativa de agentes privados, sobressaindo na sua organização um grupo empresarial da área de comunicação, a Rede Gazeta de Comunicações. Além dos principais agentes da iniciativa privada, o projeto contou com a adesão do governo estadual, de prefeitos e da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

O *ES no Século 21* (REDE GAZETA *et al.*, 1991, p. 10) foi elaborado em três fases. A primeira, definida como fase temática, envolveu a realização de seminários que discutiram os documentos básicos, produzindo como síntese o documento *Os grandes diretores do processo de transformação do Espírito Santo*. Na segunda fase, denominada programática, o projeto foi discutido nos municípios a partir de criação de microrregiões, coletando propostas a partir de seminários regionais. Essa fase teve como desfecho a publicação do documento *O futuro desejável da sociedade capixaba*. A terceira e última fase reuniu todas as recomendações anteriores, acrescentando informações de discussões realizadas em 1990. Os resultados foram sintetizados e transformados no documento *Agendas para o futuro*, caracterizado como um projeto para o Estado do Espírito Santo.

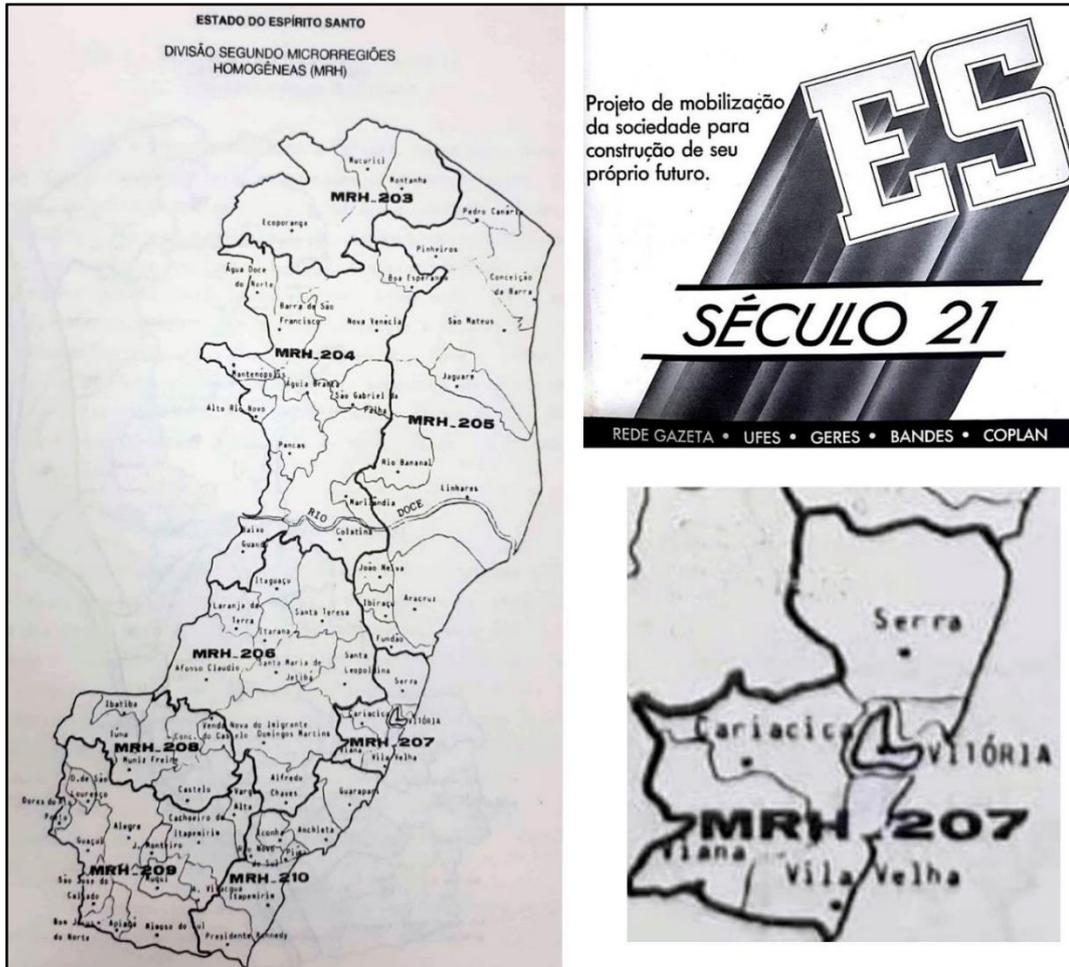
Elaboraram-se vários documentos, sendo alguns temáticos, de acordo com a divisão regional estabelecida. A RMGV aparece dentro da narrativa desse plano-discurso

³ Apesar de não haver uma governança metropolitana, a RMGV foi instituída a partir da Lei estadual complementar nº 58 de 1995 (ESPÍRITO SANTO, 1995). Atualmente, é constituída pelos seguintes municípios: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão.

⁴ Atualmente a RMGV conta formalmente com o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), mas não há uma efetividade relativa ao seu financiamento e gestão.

como a região MRH-207, compreendendo os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Além de proposições de medidas de caráter emergente, o documento salienta a necessidade criação de um Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano, visando a orientar as ações (REDE GAZETA *et al.*, 1989, p. 6).

Figura 6 — Mapa das microrregiões e capa do ES no Século XXI



Fonte: Rede Gazeta et al ES no Século XXI (1990a, p. 29)

O documento ressalta a ausência de uma política de planejamento urbano e regional na RMGV, destacando o fato de que se tratava, em comparação às demais, da região mais afetada pela degradação ambiental. Aliavam-se a essa degradação os processos de urbanização descontrolados e de uma industrialização causadora de elevado impacto ambiental na região. São apontados vários problemas ambientais, com destaque específico para a poluição atmosférica causada principalmente pelo

parque industrial na região, bem como a poluição marinha e de recursos hídricos (REDE GAZETA *et al.*, 1989, p. 8).

Percebemos aqui que esse destaque dado pelo documento aos problemas ambientais é fruto de um intenso debate sobre a poluição causada por empreendimentos, em específico o polo siderúrgico e as atividades da mineradora Companhia Vale do Rio Doce S.A. (CVRD S.A.), estabelecidos na região. Nunca é demais ressaltar que tais atividades foram legitimadas por instrumentos como o PDI da Microrregião de Vitória, somadas à ausência de um controle eficaz do Poder Público, cujas consequências foram um crescimento da produção industrial acompanhado de um aumento da população e do agravamento de problemas como poluição, déficit habitacional, ocupação desordenada, saturação da capacidade de mobilidade urbana, crescimento da violência etc.

No caso específico da poluição, autores como Simões (2016), Zanotelli (2000), Siqueira (1995) e Morandi (*et. al.*, 1987) observam que a década de 1980 foi marcada por um forte debate sobre a questão ambiental, principalmente a relação entre a atividade mineradora e o polo siderúrgico com a poluição atmosférica. Esse debate ocupou grande destaque no cenário político e mobilizou a opinião pública, influenciando na elaboração do *ES no século 21*.

Como lembra Abe (1999, p. 464), um dos técnicos que participaram do *ES no século 21*, o conjunto de formulações trouxe indicativos de que a população debatia esse modelo de industrialização e suas consequências. Os resultados de plano-discurso apontaram para o fato de que a população desejava o desenvolvimento, mas já não era tão receptiva à ideia de um crescimento obtido a qualquer preço.

O *ES no século 21* destacou a necessidade da elaboração de um Plano Diretor para a Grande Vitória, visando a estabelecer diretrizes para o desenvolvimento integrado da região e uma reformulação do Codivit. Trata-se de um indicativo da tentativa de se retomar a discussão sobre a implantação de uma governança metropolitana.

No caso específico da questão ambiental, o *ES no século 21* previa a criação de um zoneamento ambiental para a Grande Vitória, além de um sistema de gerenciamento das principais bacias hidrográficas que abastecem a RMGV — algo que aconteceu décadas posteriores, com a criação dos comitês de Bacia dos rios Jucu e Santa Maria. Além disso, indicava a necessidade de uma consolidação do Sistema Estadual do

Meio Ambiente e de instituições municipais e estaduais responsáveis pela gestão ambiental, assim como o aprimoramento da legislação ambiental e urbanística, e uma regulamentação definitiva das Unidades de Conservação (REDE GAZETA *et al.*, 1989, p. 12).

O documento também sugeriu a elaboração de critérios direcionados para a avaliação e instalação de novos distritos industriais. Sobre esse ponto, acreditamos que esse dimensionamento para novas áreas industriais reflete o debate sobre as condições ambientais da RMGV, além de expressar uma disputa entre os agentes por espaços na região.

Para Abe (1999, p. 456), o Projeto *ES no século 21* não se constituiu num instrumento de planejamento dentro do formato tradicional, destacando que o seu encaminhamento também não se configurou nos moldes destinados a esse tipo de ferramenta na esfera pública. Esse instrumento se distinguiu por sua importância como um “planejamento indicativo”, que refletiu os problemas que caracterizavam a conjuntura do Espírito Santo no final da década de 1980.

Acrescentamos às considerações desse autor o fato de que o *ES no século 21* também refletiu uma nova conjuntura envolvendo o modelo de gestão do Estado, capitaneado por agentes privados e inserido num processo ainda influenciado pela redemocratização do país, que almejava maior descentralização das decisões e participação popular.

De todos os planos-discursos aqui elencados, esse documento se diferencia dos demais por sua dimensão em escala local. Porém, devido as suas características e a sua influência, esse plano-discurso transpôs a dimensão local, exercendo forte influência em todo Espírito Santo, principalmente nos municípios da RMGV. O Plano Estratégico da Cidade de Vitória:1996–2010 (VITÓRIA, 1996), também conhecido como Vitória do Futuro (VF-1996), é uma iniciativa da Prefeitura de Vitória, utilizando-se da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV) para a viabilização do projeto.

A elaboração do VF-1996 foi precedida por uma conjuntura que se integrou aos planos-discursos já elencados. Um primeiro aspecto reside na dinâmica do processo de urbanização e de planejamento na cidade de Vitória. Na esteira dos investimentos previstos pelo PDI (ESPÍRITO SANTO, 1973), a capital capixaba foi influenciada pela implantação de empreendimentos econômicos de grande porte no Estado, como a

Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Uma consequência dessa implantação foi um processo migratório que gerou um aumento populacional e um forte adensamento populacional.

Segundo Ferreira (2016, p. 269), somente na década de 1980 ocorreu um aumento populacional de 56,18% na capital capixaba. Tal como aconteceu nos municípios vizinhos da capital capixaba, os efeitos desse crescimento se manifestaram de diversas formas, como, por exemplo, o agravamento de problemas ambientais e o déficit habitacional.

Um segundo aspecto do VF-1996 é que esse plano-discurso se inseriu num processo de mudanças institucionais na administração de Vitória, que teve seu início no ano de 1989, por meio da eleição de Vitor Buaiz (1989–1992), um dos primeiros prefeitos do Partido dos Trabalhadores a assumir uma capital, até a gestão de seu sucessor, Paulo Hartung (PSDB), a partir de 1993.

A gestão do governo Buaiz à frente da Prefeitura de Vitória foi norteadada pelo princípio da democratização na administração pública e, especificamente, pela ruptura com a política tradicional que norteara as ações na capital capixaba. Eleito no período da constituinte de 1988, esse governo incorporou em seu projeto político alguns ideais defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Sua ascensão inaugurou uma nova fase na gestão pública de Vitória, substituindo métodos clientelistas por práticas que visavam a favorecer a organização social e a gestão democrática da cidade (FERREIRA, 2016, p. 272).

O governo Buaiz teve como eixos principais a participação popular, a democratização do acesso aos serviços públicos e a preservação do meio ambiente. Segundo Ferreira (2016) e Klug (2005), sua administração apresentou dois marcos importantes: o fortalecimento da política ambiental (ecologista e conservacionista) e a tentativa de instituir uma gestão democrática que abrangesse a forma de planejar e de produzir o espaço urbano e, principalmente, operar e governar a cidade de modo participativo. Tem origem nessa administração a criação de diversos Conselhos Gestores paritários e deliberativos, além do fortalecimento do Conselho Popular de Vitória (CPV) e a abertura de canais de participação como o Orçamento Participativo (OP). Entretanto, o processo sucessório de Buaiz foi marcado por uma divergência interna no PT, cujo desfecho foi a eleição de Paulo Hartung. A chegada deste último ao poder veio acompanhada de alterações profundas no modelo de gestão pública de Vitória.

Para Klug (2005) e Ferreira (2005), a gestão de Hartung marcou um deslocamento da ênfase dada às práticas de gestão democrática da cidade e dos princípios da reforma urbana, difundidos pela administração Buaiz. De fato, ocorreu um redirecionamento de tais práticas, voltando-se a partir de então para uma gestão estratégica da administração pública, regida pelos signos da finalidade, da eficiência e a competitividade na cidade. A gestão Hartung construiu um tipo de empreendedorismo urbano acompanhado de um discurso de participação popular que, na prática, inseriu Vitória como um *player* na disputa pela atração de investimentos, valendo-se de vários recursos oriundos do *marketing*, a exemplo da construção de uma nova imagem.

Para chegar a esse modelo de gestão, Hartung e seu grupo político apoiaram-se num discurso sobre a cidade que foi difundido por meio da experiência de Barcelona e das ideias de administração pública pautadas pelo neoliberalismo. Segundo Ferreira (2016, p. 274), esse novo viés administrativo na cidade de Vitória teve como base os preceitos de empreendedorismo urbano e os novos mandamentos da gestão pública, focados nas experiências das cidades americanas e divulgadas no livro *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, de Ted Gaebler e David Osborne (1992). Tais ideias vieram a se tornar uma espécie de cartilha do novo governo municipal, tendo sido realizadas palestras com Ted Gaebler em Vitória, nos anos de 1994 e 1997.

Nessa relação entre a produção discursiva sobre a cidade e a produção do campo intelectual para esse fim, merece ser destacada a influência no modelo catalão de Barcelona no VF-1996. Em seu seminário de abertura, o VF-1996 contou com uma conferência do responsável pelo Plano Estratégico de Barcelona, Manuel de Fòrn y Foxá, relatando a experiência da cidade catalã (FERREIRA, 2016, p. 276).

O VF-1996 (VITÓRIA, 1996) teve o Conselho Municipal integrado por várias lideranças, sendo esse Conselho o seu principal canal de interlocução com a sociedade civil. Sua viabilização contou com a participação de um consórcio de grupos empresariais e do governo federal, composto pela CVRD; CST; Aracruz Celulose; pelo Sindicato do Comércio de Exportação e Importação do Estado do Espírito Santo (Sindiox); pela Xerox do Brasil; Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa); pelo Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Espírito Santo (Sinepe-ES); pelas Telecomunicações do Espírito Santo S.A. (Telest); pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon); Sebrae; Sindicato das Empresas de

Transporte de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Setpes); e pelo Governo Federal. Dessas entidades apoiadoras, destacamos a CVRD, a CST e a Aracruz Celulose como empresas de ampla atuação no território capixaba, que naquele período almejavam expandir sua produção, mas também dispunham de um forte passivo ambiental.

De forma geral, o VF-1996 (VITÓRIA, 1996) buscou a construção de um consenso com a sociedade, o que rendeu várias críticas concernentes à maneira como foi conduzida a participação da população. Conforme tais críticas, a participação popular ficou restrita a uma simples tomada de conhecimento por parte do Conselho Municipal, que na prática tinha pouca ou quase nenhuma possibilidade de interferência, servindo apenas para legitimar as decisões. (FERREIRA, 2005, p. 279).

É importante ressaltar também o uso político do VF-1996. Seu processo de mobilização, os recursos utilizados, a ampla divulgação e sua execução foram capitalizados politicamente pelo grupo político do prefeito Paulo Hartung e por outros agentes, apresentando esse documento como uma experiência exitosa que deveria ser seguida pelas demais cidades capixabas.

Lembramos aqui a iniciativa elaborada pela então Associação dos Vereadores da RMGV (Averem), resultando num planejamento estratégico para a Região Metropolitana. Também destacamos o uso desse tipo de plano-discurso pelo governo do estadual, a partir da ascensão de Hartung como governador, em 2003: entre suas ações, está a elaboração do Plano Estratégico do Estado do Espírito Santo (ES-2025). Ressaltamos também o espraiamento da influência do VF-1996 junto a grupos empresariais, que passaram a conduzir esse processo de planejamento, tendo como caso paradigmático na RMGV a atuação da empresa Vale S.A. nos municípios de Cariacica e Viana.

Ainda acerca da questão do uso político, destacamos que a elaboração do VF-1996 (VITÓRIA, 1996) se deu num período de pouco mais de seis meses, considerado um recorde por autores como Ferreira (2006) e Klug (2005), se comparado com outros documentos similares elaborados no mesmo período para cidades. O documento final conteve 68 estratégias e 130 projetos aprovados pelo Conselho Municipal, com o plano apresentando os seguintes capítulos: diagnóstico, metodologia, cenários, estratégias e projetos, a relação dos participantes do VF-1996 e as redações

premiadas no concurso promovido junto às crianças e adolescentes da rede municipal de ensino (FERREIRA, 2016, p. 278).

Sobre esse aspecto do tempo de elaboração, Ferreira (2016, p. 277) observa que sua publicação e divulgação “coincidem” com o período pré-eleitoral para a sucessão de Hartung na prefeitura, indicando a existência de uma articulação do processo de planejamento como instrumento de *marketing* eleitoral para o êxito eleitoral do Secretário de Planejamento e Coordenador do VF-1996, Luiz Paulo Velloso Lucas.

Dentro do processo de construção, o VF-1996 apresenta algumas características peculiares. Segundo Abe (1999, p. 465), a base operacional foi executada por um Grupo Prospectivo composto pela Secretaria Executiva e os consultores específicos, que tiveram a incumbência de acompanhar o projeto e as sistematização das etapas. A equipe da CDV em conjunto com consultores permanentes foi encarregada do apoio tático, de modo a proporcionar uma sustentação administrativa e metodológica ao Projeto.

A realização do VF-1996 (VITÓRIA, 1996) pode ser dividida em três fases: análise exploratória (em que foram elaborados diagnósticos); construção de cenários; e elaboração do plano estratégico. O documento trabalha com cenários referentes a tendências; a agentes principais; a decisões e ações necessárias; e a qual é o futuro desejável. A construção de cenários, tida como a grande inovação metodológica nesse documento, foi inspirada nas técnicas propostas por Michel Godet (FERREIRA, 2016, p. 277).

Em sua narrativa, o VF-1996 (VITÓRIA, 1996) indaga “Como está Vitória”, fazendo um apanhado sobre a inserção da cidade nestes quatro cenários: internacional, nacional, estadual e metropolitano, enfatizando a sua integração num panorama competitivo na busca por investimentos. Destaca suas vocações na economia e na geração de emprego, especificamente na indústria, no comércio, nos serviços e no turismo. Também traça um perfil sobre aspectos como: demografia, qualidade de vida, educação, saúde, ação social, cultura, esportes, segurança e meio ambiente. Ao mesmo tempo, estabelece uma relação da ocupação do solo, destacando aspectos do Centro de Vitória, do porto de Vitória e do sistema viário.

Na sequência, o VF-1996 (VITÓRIA, 1996) traz a indagação sobre “Como planejar o futuro”, em que ressalta a necessidade de uma visão estratégica, da construção de

cenários e de uma organização. Na linha das indagações, o plano-discurso inquire sobre “Para onde vai Vitória”, em que destaca alguns desafios, como: a adaptação às novas tecnologias de informação e comunicação; a necessidade de uma reestruturação da administração pública; as tendências trazidas pelo panorama competitivo no mundo; as possíveis ameaças e desvantagens para a cidade; e as prováveis vantagens e oportunidades que Vitória deveria aproveitar. Ao final, indaga sobre “Que esforços deve realizar Vitória”, identificando os temas que seriam críticos para estabelecer ações e, assim, alcançar suas metas (o salto do marlim azul), detalhando as estratégias e os projetos a serem adotados.

Assim como observam Ferreira (2016) e Klug (2005), a leitura do VF-1996 permite depreender que sua ênfase foi direcionada à construção de um imaginário pautado pela competitividade interurbana. Nesse processo, o plano-discurso construiu uma imagem dinâmica e positiva para Vitória, que seria resultante de um planejamento resultante de um modelo político-administrativo que estaria sintonizado com as demandas do mundo globalizado.

De fato, o VF-1996 teve sucesso em construir esse novo imaginário urbano para Vitória, na medida em que legitimou a maioria das intervenções propostas e exaltou um grupo político. Mas tanto sua narrativa quanto suas ações não refletem um modelo que realmente se empenhou na busca por uma gestão participativa, ao passo que obliterou ou tirou de foco alguns problemas da cidade. Ao mesmo tempo, introduziu um outro tipo de significação no imaginário da população de Vitória referente à ideia de cidadania:

Todavia, tais aspectos, embora possam ser considerados como positivos, expõem uma espécie de “hibridismo” existente nestes “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, identificados na experiência da capital capixaba, podendo “camuflar” e/ou “escamotear” “um discurso reformista-redistributivista que procura ‘humanizar’ as intenções competitivas e antissolidárias do planejamento global da cidade” [...] (FERREIRA, 2016, p. 286)

Também ressaltamos que apesar do sucesso do VF-1996 como paradigma de uma cidade neoliberal que se insere na globalização, sua aplicação às vezes se defrontou com a conjuntura real da cidade. De acordo com Abe (1999, p. 456), as diversas propostas e projetos do VF-1996 encontraram dificuldades em perseguir as

estratégias globais almejadas, devido à prática cotidiana. Muitas ações tiveram de ser definidas nas discussões do Orçamento Participativo, demonstrando que, entre o cenário do tendencial e o cenário do desejável, prevaleceu na prática o cenário do possível.

O Vitória do Futuro será objeto de nossa análise nos capítulos seguintes. Contudo, ressaltamos aqui que se trata de um documento referencial para o planejamento estratégico das cidades capixabas e um marco divisório sobre a mudança dos planos-discursos até então elaborados no Espírito Santo. Essas e outras referências da Agenda 21, bem como aspectos do seu processo de elaboração são relatadas em entrevistas de agentes que participaram ativamente desse processo e serão apresentadas no capítulo seguinte.

5. A AGENDA 21 COMO UMA HETEROTOPIA ADOTADA EM MUNICÍPIOS DA GRANDE VITÓRIA

Nos capítulos anteriores, debatemos a conjuntura e as condições que propiciaram a adoção da Agenda 21 como um plano-discurso nos municípios estudados. Nesse capítulo, nossa análise se concentra na abordagem referente aos depoimentos obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes envolvidos no processo de elaboração da Agenda 21. Considerando a participação dos entrevistados nesse processo, estabelecemos como critério metodológico a categorização em três grupos: representantes das Prefeituras, consultores e representantes da sociedade civil.

Durante a coleta de depoimentos, observou-se que, apesar da influência da Agenda 21 de Vitória, o processo de elaboração desse documento nos demais municípios analisados incorporou elementos da conjuntura local, fornecendo um caráter singular a cada documento. Portanto, acreditamos que a análise desses planos-discursos também passa pela compreensão de tais singularidades, que podem ser identificadas por meio da codificação existente e dos depoimentos daqueles que participaram ativamente do processo.

Seguindo a proposta de uma busca pela genealogia e as características da Agenda 21 nos municípios estudados, trabalhamos inicialmente com as entrevistas realizadas com os agentes envolvidos no processo. As entrevistas tiveram como escopo principal a identificação das motivações para elaboração desses documentos, bem como identificar as singularidades da conjuntura local que aparecem ou estão obliteradas nesses documentos.

Diante da conjuntura política existente no período em que os documentos foram elaborados, a diversidade de agentes e municípios estudados e ciente da impossibilidade de reproduzir a totalidade das informações disponibilizadas, resolvemos priorizar partes das entrevistas que colocam em relevo aspectos significativos do processo de elaboração dos planos-discursos, bem como o ponto de vista dos depoentes. A fim de melhor organizar a compreensão das informações, elaboramos a seguinte tabela:

Tabela 3: Relação das Agendas 21 por Prefeitos, entrevistados e municípios

RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS, AGENTES E MUNICÍPIOS			
Agenda 21/Planejamento estratégico	Prefeito	Entrevistado	Município
Vitória do Futuro: 1996-2010	Paulo Hartung (1993-1996)	Bento, Guiomar, Félix, Helena e Melquior	Vitória
Vitória do Futuro: 2002	Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2000; 2001-2004)	Bento, Guiomar e Cristiano	Vitória
Agenda 21 de Vitória 2008-2028	João Coser (2005-2008; 2009-2012)	Helena e Melquior	Vitória
Agenda 21 de Vila Velha 2002-2015	Max Filho (2001-2004; 2005-2008)	Félix, Estevão, Brás e Cristiano	Vila Velha
Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha 2010	Neucimar Fraga (2009-2012)	-	Vila Velha
Serra 21 2000-2020	Sérgio Vidigal (1997-2003)	Salvador e Luis	Serra
Agenda Serra 21 2007-2027	Audifax Barcelos (2004-2008)	Glória e Bento	Serra
Serra – Agenda do Futuro 2012-2032	Sérgio Vidigal (2009-2012)	Ezequiel e Jacó	Serra
Cariacica Vale Mais 2003-2022	Aloísio Santos (2001-2004)	Rubião e Lina	Cariacica
Agenda Cariacica 2010-2030	Helder Salomão (2005-2008; 2009-2012)	Rubião, Glória, Lina e Melquior	Serra

Fonte: Adaptado pelo autor

A análise da Agenda 21 de Vitória 2008-2028 (VITÓRIA, 2008) e do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha 2010 (VILA VELHA, 2010) não se constituem em objeto do nosso estudo, mas utilizamos algumas informações desses documentos. No caso da Agenda 21 (VITÓRIA, 2008) os relatos obtidos de alguns entrevistados remetem a importância de evidenciá-los objetivando apresentar alguns desdobramentos do referido documento. Devidos as especificidades encontradas sobre essa Agenda 21, acreditamos que esse documento é merecedor de um estudo à parte. Referente ao documento “Serra – Agenda do Futuro 2012-2032”, observamos que o mesmo teve seu lançamento durante o período em que a vice-prefeita, Madalena Santana, esteve à frente da administração.

Em relação ao Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha (VILA VELHA, 2010) os entrevistados teceram poucos comentários sobre esse estudo, manifestando a existência de uma ruptura entre grupos políticos, cuja consequência foi a inviabilização das ações previstas na Agenda 21 (VILA VELHA, 2004) em prol do referido plano de desenvolvimento. Assim, as informações apresentadas desse documento destinam apresentar alguns elementos que indicam essa ruptura.

5.1 AS AGENDAS 21 DA CIDADE DE VITÓRIA

Para a abordagem sobre as Agendas 21 da cidade de Vitória, levamos em conta os relatos dos seguintes documentos: Vitória do Futuro: Planejamento Estratégico da Cidade 1996–2010 (VITÓRIA, 1996) e o Vitória do Futuro: Agenda 21 da Cidade de Vitória 2002 (VITÓRIA, 2003). Para melhor identificação desses documentos por meio dos depoimentos, nomearemos esses dois estudos como VF-1996 e VF-2003, incorporando as letras iniciais de “Vitória do Futuro” e o respectivo ano da publicação do documento, separados com hífen.

Dentro da proposta de metodologia apresentada, foram entrevistados os seguintes agentes que participaram da elaboração das Agendas 21 de Vitória: Guiomar (bióloga e consultora e representante da Prefeitura no VF-1996 e VF-2003); Bento (arquiteto e consultor no VF-1996 e no VF-2003); Félix (arquiteto e consultor no VF-1996); Helena (geógrafa, representante da sociedade no VF-1996 e consultora na Agenda 21 2008–2028); Melquior (economista, representante da sociedade no VF-1996 e consultor na

Agenda 21 2008–2028); e Cristiano (empresário, representante da Prefeitura no VF-2003).

No caso de Vitória, já mencionamos o seu pioneirismo no Espírito Santo atinente à elaboração da Agenda 21 e sua replicação como modelo para os outros municípios. Todavia, a sua gênese remonta a um debate ambiental na década de 1980, quando a sociedade começou a questionar os elevados índices de poluição da capital capixaba. Com participação no VF-1996 e no VF-2003, Guiomar (2018), representante da Prefeitura e consultora, explica que a discussão ambiental nos anos 80 era reflexo de um cenário negativo na cidade de Vitória, provocado pelo modelo desenvolvimentista do governo militar nos anos de 1970. Não houve um monitoramento referente à locação e atuação das plantas industriais instaladas na RMGV e, no caso específico de Vitória–ES, os níveis de poluição eram tão alarmantes, que a cidade chegou a ser comparada a Cubatão–SP, considerada na década de 1980 a cidade mais poluída do mundo.

Tal comparação decorria do fato de haver altos níveis de emissão de poluentes no ar e na água, gerados principalmente pelo polo siderúrgico e pela atividade portuária, cuja combinação com outras fontes poluidoras acarretou um cenário de queda da qualidade de vida. Como informa Guiomar (2018), a implantação das plantas industriais na década de 1970 se fez sem qualquer controle, na medida em que eram projetos de um governo ditatorial, cujo lema era “trazer o desenvolvimento a qualquer custo”. O debate ambiental encontrou lugar na gestão pública de Vitória, a partir da administração de Vitor Buaiz, no início da década de 1990:

Em 1992, ocorreu a Eco 92 e falava-se muito sobre meio ambiente. Nós tivemos um prefeito nessa época, chamado Vitor Buaiz, que era um grande entusiasta da área ambiental e empreendeu esforços para colocar Vitória como a capital que mais preservava o meio ambiente. Lembro que ele e a Secretária de Meio Ambiente da época, Luiza Dias, participaram de uma reunião da *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), em Toronto, e que reuniu mais de duzentas cidades de todo o mundo. Eles voltaram entusiasmados, chegando a associar a Prefeitura ao ICLEI, além de promover a estruturação da Secretaria de Meio Ambiente do município, visando naquela época, o controle das grandes indústrias e da proteção dos ecossistemas. Antes de Vitor, esse controle das grandes indústrias era de responsabilidade da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Seama). Mesmo sem muito dinheiro, foi possível fazer algumas ações, como a criação de uma legislação que protegesse nossos ecossistemas, além do controle e monitoramento das grandes indústrias. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Todavia, se a área ambiental começou a ter destaque na Prefeitura de Vitória a partir da gestão de Vitor Buaiz, foi na administração subsequente, de Paulo Hartung, que a ideia de elaboração da Agenda 21 para a cidade ganhou espaço. Segundo Guiomar (2018), o processo sucessório da capital ficou marcado pela disputa de vários grupos políticos sobre o legado de Buaiz, que consistia numa cidade com uma máquina pública estruturada e crescente participação dos cidadãos. A fim de capitalizar a popularidade conseguida na gestão de Buaiz, todos os candidatos a sua sucessão se comprometeram a dar continuidade às ações que vinham sendo desenvolvidas, enfatizando o compromisso com a questão ambiental: um tema até então novo, sensível aos anseios da população da capital capixaba. Com a vitória de Hartung, a área ambiental continuou ganhando relevância, só que de outra forma, tal como observa Guiomar (2018):

O Paulo Hartung encontrou uma Prefeitura estruturada e voltada para a área ambiental. No entanto, o viés da sua gestão foi o de propiciar uma continuidade a essa política através de uma união com a classe empresarial. Seu entendimento era no sentido de que somente através dos empresários seria possível fazer de Vitória a cidade que pretendíamos. Ele acreditava que somente dessa maneira seria possível mudar a situação dos pobres e elevá-los a outra categoria social. Foi devido a esse viés do Hartung que apareceu dinheiro para poder fazer a Agenda 21. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da prefeitura)

Outro consultor, Bento (2018), que participou da elaboração das duas Agendas 21, acrescenta alguns aspectos sobre as diretrizes que nortearam a gestão de Hartung à frente da Prefeitura da Vitória. Ele lembra alguns detalhes da conjuntura que influenciaram esse processo e quem ocupou o protagonismo no processo de elaboração da Agenda 21:

Certamente as agências internacionais (ONU e Bird) tiveram um grande peso para que as administrações, como a de Vitória, aderissem à Agenda 21 e ao tipo de debate ambiental que era proposto. No Brasil, a influência dessas diretrizes internacionais era muito forte no BNDES, antes mesmo do governo Collor, já que a ideia de Globalização estava no auge e era tida como uma tendência irreversível. Sem dúvida isso estimulou vários Estados e prefeituras a aderirem a essas ideias. As mudanças que eram pretendidas podem ser percebidas hoje como uma preparação para participar desse processo de Globalização. No caso do BNDES, acredito que essa formulação estava ligada à ideia de uma integração competitiva em âmbito global, na medida em

que era preciso se preparar para essa integração. Essa ideia influenciou bastante a Agenda 21 de Vitória, já que dois agentes que capitanearam sua elaboração, Luiz Paulo (Vellozo Lucas) e Júlio Mourão, eram oriundos do Departamento de Planejamento do BNDES. Ainda que se chamasse Agenda 21, a condução da construção desse documento tem uma relativa autonomia em relação ao Paulo Hartung, pois quem liderou todo o processo de elaboração da Agenda 21 foi o Luiz Paulo, enquanto Secretário do Planejamento da Prefeitura Vitória. O Hartung não foi o ator principal, mas deu passagem a isso. Na segunda Agenda (VF-2003), o Júlio Mourão continuou na mesma direção, sob a administração de Luiz Paulo. Em ambas Agendas o discurso era assim: nós precisamos preparar Vitória para participar desse processo competitivo. Então era aquela coisa de sempre enfatizar as ameaças e oportunidades. (BENTO, 2018, consultor)

Bento (2018) ainda ressalta que houve de fato um processo de personalização das Agendas 21, ocasionando um uso eleitoral desse instrumento. Ele atribui a isso o fato de ter havido uma continuidade de agentes específicos, representando o mesmo grupo político, como foi o caso de Luiz Paulo Vellozo Lucas, que na primeira Agenda 21 ocupava o cargo de Secretário de Planejamento e depois, durante a elaboração do segundo documento, exercia o seu primeiro mandato como Prefeito da capital.

Sobre o processo participativo, os entrevistados revelam alguns aspectos das duas Agendas. Ao ser indagada sobre como foi o processo participativo dos agentes envolvidos na elaboração das duas Agendas 21, Guiomar (2018) ressalta algumas particularidades. Um primeiro aspecto diz respeito às empresas que patrocinaram o plano-discurso, cuja participação revela a existência de interesses sobre a cidade o que levou a uma atuação mais incisiva. Algo que mudou conforme a conjuntura e que não se apresenta da mesma maneira atualmente:

Antigamente era coisa daqui, entende? Por exemplo, o José Armando (de Figueiredo Campos), era presidente da CST (ArcelorMittal Tubarão) e vivia aqui. Hoje ninguém sabe direito quem é o presidente. A Vale é a mesma coisa, já que o Eliezer Batista tinha uma forte presença do no Espírito Santo. O (Erling) Lorentzen (Presidente da Aracruz Celulose S.A.) também não está mais aqui. Essas grandes indústrias tinham um personagem que estava aqui e lidava com a sociedade. Hoje em dia não é mais assim. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Ainda sobre esse processo de participação, Bento (2018) acrescenta elementos que revelam limitações quanto à participação popular, além da condução direcionada das discussões pelos agentes à frente do processo:

De uma maneira mais geral, se você consegue controlar os conselhos, as discussões acabavam de certa forma sendo direcionadas. Não me lembro de haver tensões do ponto de vista da sociedade, até porque o espaço destinado à população era pequeno, conduzidas sob a forma de reuniões e seminários. Também me lembro que no Conselho Municipal havia um ou outro que discordava, mas na sua integridade acaba acatando a Prefeitura. Recordo que houve uma discordância quanto à forma de participação popular, pois era diminuta, ainda que tenham existido conselhos e reuniões. A discussão acabava sendo entre algumas pessoas, geralmente consultores, muitos deles cidadãos de Vitória e com interações junto a entidades da sociedade. Porém, também destaco que, se houve vedações, também existiram colaborações interessantes. Porém, não era essa a mediação, via técnicos, que a sociedade desejava. Pode-se dizer que era um tipo de situação híbrida, na medida em que existiam consultores que eram professores da Ufes e tinham uma atuação junto a um movimento social. O grau de interferência de associações, ONGs e outras entidades foi muito pouco, o que revelou um certo controle da prefeitura sobre essas Agendas. (BENTO, 2018, consultor)

Observamos a produção de uma significação na perspectiva de Barthes (1980) e Bourdieu (1989) voltada para um consenso, no sentido de conquistar a adesão, mas de coibir discordâncias, indicando que aqueles que são críticos a esse plano-discurso não almejam o desenvolvimento da cidade. Sobre o processo participativo, outro consultor, Félix (2019), que participou do VF-1996, recorda como era a representação no Conselho Municipal:

No caso da Agenda 21 de Vitória (VF-1996) nós chegamos a criar um conselho de notáveis com mais de 500 membros. O critério era ser “notável”. O presidente da CST era quem presidia esse conselho, sendo uma entidade fora do âmbito dos políticos e da administração pública. Era uma tentativa de ter um grupo de pessoas com uma ideia sobre a cidade e o que fazer com ela. (FÉLIX, 2019, consultor)

Em seu depoimento, Guiomar (2018) destaca que houve resistência e protestos por parte de alguns segmentos da sociedade, no que referia ao diálogo com os principais agentes poluidores, como a CVRD e a CST. Ela relata que nas discussões do VF-1996 esse assunto sempre vinha à tona, havendo muitas pessoas que repudiavam a presença dessas empresas. Tal repúdio era expresso sob a justificativa de que era chegado o momento de esses agentes devolverem para a cidade a qualidade de vida que haviam retirado. “Alguns chegavam a falar em fechamento da Vale e CST, mas isso era considerado um absurdo”, lembra Guiomar (2018).

Em sua ótica, Guiomar (2018) acredita que a aceitação dos agentes poluidores, como a Vale e a CST, só foi possível por meio de um discurso de consenso por parte da

Prefeitura, no qual era ressaltada a existência de mecanismos de controle e fiscalização, como a aplicação das resoluções do Conama, sempre enfatizando que essas empresas estavam sendo vistoriadas pelos órgãos fiscalizadores e que seria diferente do passado. Segundo Guiomar (2018), nesse discurso também pesava a argumentação de que “já que as grandes indústrias eram os inimigos, era necessário trazê-los para a discussão, a fim de financiarem os projetos, visando à melhoria do município”. Seria uma espécie de retorno para a cidade, o que, segundo Guiomar (2018), contribuiu para financiar às duas Agendas 21. Sobre a participação desses agentes, ela acrescenta:

Com a publicação da primeira Agenda 21 (VF-1996), era perceptível a existência de uma espécie de acordo envolvendo agentes políticos e o grupo financiador da Agenda 21 no sentido de que, já que eram os poluidores, haveria um controle e monitoramento das atividades, além de fornecerem para a cidade aquilo que fosse pedido. A ideia era a de que eles iriam dever para a cidade até o resto da vida. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Sobre a participação dos outros agentes, Guiomar (2018) ressalta a presença de ONGs e associações, cuja atuação era incentivada pelo Conselho Popular de Vitória (CPV) durante as discussões de projetos e ou nas plenárias. Em muitos casos, foi possível observar que vários representantes não compreendiam o que era discutido ou não conseguiam diferenciar as discussões da Agenda 21 de outras ferramentas, como o Orçamento Participativo:

Nós falávamos sobre os projetos nas reuniões dos conselhos, mas percebíamos que muitos não conseguiam diferenciar a Agenda 21 do Orçamento Participativo. Lembro da participação das ONGs ambientalistas, como a Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema) e os Amigos da Fonte Grande, além de outras organizações, como a Associação de Mulheres e as Associações de Moradores de vários bairros. Eles participavam bastante porque o Conselho Popular de Vitória (CPV) integrava o Conselho Municipal, a instância que legitimava quais eram as estratégias para se fazer o planejamento. Na primeira Agenda 21 (VF-1996), era obrigação do CPV fazer com que a comunidade participasse. Já na segunda Agenda 21 (VF-2003), durante a gestão de Luiz Paulo Vellozo Lucas, essa representação coletiva através do CPV foi sendo diluída e fortalecida a representação por meio de um sistema de subprefeituras. Na prática, o que havia era um sistema de negociação em que os empresários dominavam. O raciocínio era o de negociar para não perder tudo. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Guiomar (2018) também lembra como as discussões muitas vezes eram conduzidas nas duas Agendas 21. Na maioria das vezes, predominava o viés econômico sobre os demais assuntos, sempre com uma preocupação relativa à imagem da cidade e à atração dos investimentos. No caso das discussões ligadas ao meio ambiente, ela recorda que os debates eram pautados por uma visão economicista, que vinha tanto de agentes empresariais quanto de populares, que viam em áreas ainda preservadas, como manguezais, uma forma de especulação imobiliária:

Eu era simplesmente uma técnica e quando assistia às discussões, ficava muito chateada. Era só a economia mandando no pedaço. A gente queria conservar o máximo possível, mas tínhamos que entrar em vários embates, pois havia visões diferentes da sociedade em geral. Discordávamos tanto dos empresários, quanto dos representantes comunitários, já que na época existiam os chamados loteadores do mangue, que eram moradores que queriam avançar sobre esse ecossistema por meio de aterros, para depois vender como lote. Na prática, todos queriam ganhar em cima da área ambiental, ter o seu pedaço. Durante as discussões das duas Agendas 21 nós tentávamos separar as coisas e não deixar que esses interesses privados predominassem. Porém, percebemos que as discussões referentes ao PDU sempre apareciam na Agenda 21, pois estávamos discutindo o território da cidade. Daí então percebi que transformar Vitória naquele cenário que projetamos seria uma utopia. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Esse depoimento de Guiomar (2018) sobre a Agenda 21 nos remete a discussão sobre a heterotopia de Foucault (2013), na medida em que esse documento propõe uma cidade que pretende conciliar os interesses empresariais, tendo os manguezais da capital como uma área de disputa, ao passo que era debatida a projeção de uma cidade que almejava a preservação ambiental e uma ruptura com as práticas de degradação e poluição instituídas. Inferimos que essa cidade utópica percebida pela entrevistada na verdade caminhava junto a cidade heterotópica proposta através do plano-discurso. Lembramos aqui a metáfora do espelho utilizada por Foucault (2013), mencionada no capítulo dois, em que através dele conseguimos ver nossa imagem num lugar onde não estamos, tratando-se de uma utopia. Contudo, o espelho existe e ocupa um lugar em que nos encontramos, tratando-se de uma heterotopia. Nesse sentido, podemos dizer que a Agenda 21 transita entre a utopia do lugar projetado, da imagem de uma cidade “perfeita”, ao passo que também é uma heterotopia, pois essa cidade existe e revela contradições.

De forma geral, os depoimentos são marcados pela recordação de outros problemas que vão para além da forma de participação da população. Segundo Félix (2019) havia interferências externas ao processo que muitas vezes eram exercidas de forma indireta, visando, em vários casos, a modificar alguns instrumentos específicos para a cidade, e tinham alguma relação com a Agenda 21:

Em relação a Vitória essa pressão muitas vezes vinha de forma indireta, exercida em outros instrumentos que continham diretrizes da Agenda 21. Lembro de uma situação referente ao PDU de Vitória, em que houve uma intensa discussão sobre questões como o gabarito de prédios em alguns bairros. Foram vários seminários, algumas propostas foram formuladas e, depois que o plano estava praticamente elaborado, um representante de um setor empresarial foi ao gabinete do Prefeito, abriu seu notebook e disse a ele: o plano é esse aqui! Tem umas coisas que funcionam assim, né! Há interesses que funcionam subterraneamente. (FÉLIX, 2019, consultor)

Outro entrevistado, Cristiano (2019), representante da Prefeitura durante a segunda Agenda 21 e participante como representante da sociedade na Agenda 21 de Vila Velha, lembra outro tipo de problema:

O que eu mais me lembro era a existência de problemas políticos. No período de elaboração da Agenda 21 (VF-2003), havia uma forte influência do processo eleitoral e que, até certo ponto, produziu uma espécie de congelamento da gestão. Existia nesse período várias dificuldades para o funcionamento da máquina pública em virtude do foco ser o processo eleitoral e não a administração da cidade. Ocorre que depois desse tipo de processo, a gestão passa a ter “ninhos de partidos” dentro da Prefeitura. Lembro-me de que havia uma enorme dificuldade de obter informação para a elaboração da Agenda 21 de determinados setores da Prefeitura de Vitória, devido a conflitos pessoais e políticos. Mesmo com a intervenção do Prefeito, sempre ocorriam dificuldades para conseguir informações e isso atrasou muito a elaboração desse documento (VF-2003). (CRISTIANO, 2019, representante da prefeitura de Vitória)

Para Guiomar (2018), um aspecto marcante nesse processo de discussão das duas Agendas 21 diz respeito à construção da imagem da cidade a partir de um modelo de desenvolvimento. Havia um direcionamento do tipo de investimento que deveria vir para a cidade, bem como um indicativo para onde precisariam ir os investimentos ditos poluidores ou “indesejáveis” para o projeto de cidade que estava sendo desenvolvido nas duas Agendas 21.

Na primeira Agenda (VF-1996), o objetivo era a produção de uma nova imagem para Vitória. Os empresários e os políticos queriam que viesse mais gente investir na cidade, mas não em indústria, porque já sabíamos que Vitória não ia ter mais indústria. A ideia era atrair investimentos ligados a um tipo de indústria limpa ou de serviços de alto nível, principalmente na área de tecnologia. A Prefeitura não queria mais indústrias poluidoras, mas, sim, trazer comércio e serviços de alta qualidade, principalmente voltados ao comércio exterior. Lembro-me de que veio um grande urbanista espanhol (Manuel de Fòrn y Foxà) para uma palestra, em que foi apresentado o modelo de planejamento de Barcelona e que seria adotado em Vitória. Também quiseram timidamente introduzir o desenvolvimento do turismo aqui, mas parece que não deu muito certo. O fato é que ninguém queria uma cidade poluída ou degradada e os investimentos que deveriam vir não poderiam ser os mesmos do passado. Uma ideia muito discutida durante a elaboração na primeira Agenda 21 (VF-1996) trabalhava com o seguinte raciocínio: Vila Velha e Serra iriam deixar de ser cidades dormitórios e passariam a atrair esses investimentos poluidores, além de uma população com um perfil de classe média alta. E foi o que de fato aconteceu. Recordo-me também de que dentro dessa discussão sobre o tipo de investimento que deveria vir, havia o argumento de que deveria ser pensada a possibilidade de oferecer qualidade de vida para os novos moradores que seriam atraídos pelos investimentos, além de garantir a permanência dos que já moravam aqui. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Nesse sentido, foi indagado aos entrevistados se havia um acordo entre as Prefeituras a fim de direcionar os tipos de investimentos para cada cidade na Região Metropolitana, a maioria relata que não havia uma política oficial sobre isso, mas era perceptível que havia, por parte dos empresários, uma certa articulação nesse sentido:

Entre os empresários havia uma certa indicação para onde os investimentos deveriam ir. Não sei se tinha isso escrito em algum lugar, mas ficou claramente definida essa divisão. No caso do mercado imobiliário, por exemplo, essa visão é muito clara. Para esse setor, o preço dos terrenos em Vitória havia encarecido e só valia a pena fazer coisas menores ou muito caras. A Serra foi uma opção encontrada, uma vez que sempre houve o desafio de levar moradias de alto padrão para essa cidade. (FÉLIX, 2019 – consultor)

Depoimentos como o de Guiomar (2018) e o de Félix (2019) revelam não somente a construção de uma nova imagem da cidade de Vitória, mas, também, um discurso que propagava uma ruptura com um passado que forjou um território a partir de um modelo desenvolvimentista poluidor e excludente, oriundo de um regime antidemocrático que obliterou o processo de participação popular da produção do território da cidade. Para romper com esse passado, as gestões que estiveram à frente da Prefeitura de Vitória e que elaboraram o VF-1996 e o VF-2003 criaram uma síntese de uma cidade, cuja

preocupação maior era com a imagem, valendo-se da questão ambiental como uma espécie de “grife” para alcançar seu intuito. Entretanto, a despeito da propaganda feita em torno do Projeto Terra, uma das vitrines do VF-2003 referentes à urbanização de áreas de risco e de baixa renda, alguns problemas sociais, como segurança, mobilidade e habitação não foram enfrentados como deveriam.

Em seus depoimentos, os entrevistados lembram de alguns temas que ganharam destaque nas discussões. Tal importância ocorreu devido ao interesse de grupos que participavam do processo ou devido à conjuntura política e econômica existente na época. Sobre isso, Bento (2018) recorda:

Na Agenda de 1996 (VF-1996), lembro-me que o assunto que esteve muito em evidência estava relacionado ao porto de Sepetiba, no sentido de que ele poderia ser um concorrente. Isso acabou não acontecendo. Recordo que já existia uma discussão tímida sobre a questão da violência e que a discussão ambiental sempre esteve presente, principalmente em relação ao pó preto emitido pelas empresas, além da poluição da baía de Vitória. Nesses dois últimos casos a discussão girava no sentido de que haveria um impacto que poderia desfavorecer Vitória e o Espírito Santo. Também era claro que havia temas que influenciavam não somente Vitória, mas os demais municípios da Grande Vitória e todo Estado, como a questão portuária. A questão ambiental aparecia na maioria das vezes associada ao lazer ou à criação de parques urbanos. (BENTO, consultor)

Félix (2019) também lembra que temas como a logística e o transporte ganharam relevo tanto no VF-1996, quanto no VF-2003:

No caso de Vitória, desde o primeiro plano já havia a noção de possíveis perdas à cidade em relação a capacidade portuária. Luiz Paulo (então Secretário de Planejamento) entendia que, por falta de território (áreas disponíveis), Vitória estava perdendo atividades tanto *hard* quanto *soft*, ligadas à atividade portuária. A parte de armazenagem estava indo para as áreas da rodovia do Contorno (Serra e Cariacica) e para Vila Velha. Ao mesmo tempo esses municípios reclamavam que a mercadoria era armazenada em seu território, mas o imposto ia para em Vitória. Essa era uma coisa que aparecia sempre nas discussões metropolitanas: quem paga o quê? Acho que existe até hoje uma dificuldade em discutir essa questão no plano metropolitano, já que muitas vezes a visão é entrelaçada e acaba predominando o econômico. (FÉLIX, 2019, consultor)

Em seu relato, Cristiano (2019) se recorda de outros temas que também ganharam destaque no VF-2003:

Na Agenda de 2002 foi a mobilidade urbana que ganhou destaque, até mesmo devido a visibilidade para a população devido ao Transcol. E de fato o transporte naquela época se apresentava como um dos problemas mais graves. Além da saúde, a segurança também teve um peso considerável nas discussões e houve uma forte discussão sobre a rede de postos de saúde e hospitais que existiam. No caso da educação havia uma demanda muito grande por creches. O saneamento, apesar de já se vislumbrar uma possibilidade de privatização, ganhou pouco destaque nesse momento. Inicialmente a Prefeitura chegou a propor um modelo de privatização para ser discutido e posteriormente e foi pensado em criar uma agência de regulação para o saneamento. Chegou-se a criar um projeto, chamado “Águas da Ilha”, que era um Plano Diretor de Saneamento, mas não avançou. Também destaco a implantação do Projeto Terra, referente à urbanização dos morros e da orla, sendo um projeto multisetorial ele envolvia todo o secretariado. (CRISTIANO, 2019, representante da prefeitura)

A declaração de Cristiano (2019) também remete a uma das principais ações estratégicas promovidas através da Agenda 21 de Vitória: o Projeto Terra. De acordo com Miranda e Albani (2011, p.11) esse projeto tinha como escopo o investimento em habitação de interesse social e regulamentação fundiária. As intervenções do Projeto Terra em áreas de risco e de menor poder aquisitivo foi importante para a criação da nova imagem de Vitória para os potenciais investidores. Uma imagem de uma cidade heterotópica que preserva o meio ambiente e que estaria reduzindo a desigualdade social através das intervenções desse projeto.

Um aspecto marcante nas Agendas 21 de Vitória tem relação com a construção da imagem dessa nova cidade, em que o simbólico tem um papel fundamental. Em alguns depoimentos foi colocada a necessidade de conquistar a adesão da população por meio de elementos que a sensibilizasse. Nesse sentido, Félix (2019) fez algumas considerações:

Na elaboração de um instrumento como a Agenda 21, é importante ter uma marca, seja uma frase, um slogan, uma logomarca ou uma imagem que marque, que realmente chame a atenção para que a pessoa olhe e se lembre do plano. Isso é uma coisa importante para a adesão e foi muito trabalhado pelos planejamentos de Vitória. (FÉLIX, 2019, consultor)

Dentro desse campo da imagem da cidade, Guiomar (2018) lembra um aspecto polêmico ocorrido durante o processo de elaboração do VF-1996, atinente às metáforas utilizadas para descrever os cenários ideal e de inércia para a cidade:

Houve uma discordância em relação ao uso de animais para descrever os cenários ideal e de inércia. O salto do marlim azul (cenário ideal) a gente até queria, mas não queríamos o caranguejo como símbolo do cenário de inércia. Discordávamos, porque o caranguejo era o símbolo do manguezal e a gente queria era justamente preservar esse ecossistema. Falamos que o uso da imagem desse animal para um cenário negativo poderia reforçar a ideia predatória que boa parte da população tinha sobre o mangue. Apesar dos protestos e da argumentação, fomos voto vencido. Cheguei ainda a argumentar que caranguejo não anda para trás, mas anda para o lado, que seria melhor arranjar outro elemento simbólico para descrever o cenário negativo. Porém, quem deu a palavra final foi o Conselho Municipal, que concordou com o uso da imagem desses dois animais para descrição dos cenários. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Concernente ao que foi produzido pelos consultores e ao que realmente apareceu no documento-síntese, Guiomar (2018) afirma que houve reclamações de técnicos nesse sentido. No caso específico da área ambiental, ela avalia que não houve assuntos que foram obliterados nos documentos-síntese. Porém, ela acredita que a utilização desses estudos técnicos ficou restrita às Agenda 21 ou foi pouco aproveitado em relação a outros instrumentos de gestão pública:

Dentro das proposições que elaboramos, acredito que não saiu nada em contrário. Porém, observamos que houve uma síntese que até certo ponto nos deixou frustrados como especialistas. Todos os consultores perceberam que, daquilo que foi elaborado, muito pouco foi aproveitado. Os documentos produzidos pelos consultores eram bastante detalhados e foram transformados em poucas páginas. Acredito que isso se deu porque o foco eram as propostas para atingir o cenário ideal. Acredito que todo mundo queria seu texto na íntegra, mas na minha opinião não houve nenhuma questão crucial que foi deixada de lado. Eu me lembro que tivemos brigas homéricas nas duas Agendas 21 com as propostas elaboradas pela área de transporte e mobilidade, pois havia uma previsão de avançar sobre o manguezal, a partir da construção de estradas. Também me recordo de que só foi disponibilizado à população o documento final (documento-síntese), o que hoje considero um erro, pois as duas Agendas deveriam ter uma divulgação maior e esses estudos poderiam ser utilizados pelo público. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da prefeitura)

Sobre essa diferença entre o documento-síntese e os cadernos de consultores, Bento (2018) complementa:

Era uma coisa muito complexa de ser feita e varia muito de acordo com as interpretações, porque existiam textos de 40 a 50 páginas de cada assunto e o documento final tinha que ter 80 páginas. Como fazer um resumo disso? Chegamos a observar alguns trabalhos com vários problemas. Tive conhecimento de que alguns consultores reclamaram de assuntos que não tiveram o devido tratamento no documento final. Porém, teve que ser definido

o que deveria constar no documento final, devido a limitações. (BENTO, 2018, consultor)

Em seus depoimentos, tanto Guiomar (2018) quanto Bento (2018) destacam o fato de que, durante as discussões, principalmente no VF-2002, havia a ideia de promover uma certa autonomia da Agenda 21, no sentido de ser independente da administração vigente. Essa iniciativa visava permitir uma revisão periódica desse documento, além da possibilidade de concretização das suas propostas, sem que isso fosse afetado pelo jogo político existente na cidade. Ambos lembraram da criação de uma entidade, a Associação Vitória do Futuro, que foi criada em 2004, após o mandato de Luiz Paulo Velloso Lucas, com a finalidade de promover a gestão, o acompanhamento, a implementação e a revisão da Agenda 21 de Vitória. O processo de elaboração e aprovação dessa entidade contou com a participação de Velloso Lucas e do seu sucessor na Prefeitura de Vitória e adversário político, João Coser. Todavia, a proposta foi aos poucos esvaziada:

Tudo aquilo que foi proposto em 1996 entrou como programa de governo do Luiz Paulo, até mesmo porque ele participou e integrou a equipe de Hartung. Ao assumir como Prefeito (2005) já tinha um programa de governo pronto. Quando o Coser entrou a coisa mudou. O Vitória do Futuro (associação) chegou a preparar uma proposta de revisão da Agenda 21 para a administração do Coser, mas a pessoa que chefiava a equipe de transição a rejeitou. Depois de dois meses foi lançada a Agenda 2008-2028, que na verdade era somente um diagnóstico e não aproveitou nada dos estudos feitos nas duas Agendas 21. (GUIOMAR, 2018, consultora e representante da Prefeitura)

Sobre os objetivos dessa associação, Bento (2018) forneceu mais detalhes da sua finalidade e a conjuntura em que se enquadrava:

Essa associação (Vitória do Futuro) foi inspirada num modelo de uma cidade paulista. Como as duas Agendas 21 foram planejamentos elaborados por consultores de fora do governo, não havia uma força política que cobrasse a sua plena efetivação. Ela (a associação) foi criada e constituída, mas foi esvaziada na gestão do Coser porque ele queria romper com tudo o que tinha sido feito pelo grupo político anterior, a fim de deixar a sua marca. Na verdade, nunca houve uma autonomia dessa entidade ou mesmo poder de decisão. Essa associação chegou a eleger uma diretoria, com alguns integrantes ligados ao Espírito Santo em Ação (ONG empresarial). Recordo-me de que a participação e o interesse do Espírito Santo em Ação relativo a essa associação estava ligada a uma estratégia que buscava alinhar as principais instituições do Estado ao modelo de desenvolvimento pretendido por essa ONG. Nesse período, Paulo Hartung era o Governador do Estado,

e tinha sido apoiado por eles. Acredito que o interesse dessa entidade (Espírito Santo em Ação) na autonomia da Agenda 21 de Vitória ia no sentido de controlar um elemento significativo no processo político capixaba, já que se tratava da capital do Estado e do município com maior arrecadação, além de visualizar a possibilidade de expansão em alguns setores, como o de logística e transporte. (BENTO, 2018, consultor e representante da sociedade)

De fato, a criação da Associação Vitória do Futuro assumiu esse viés, sendo inclusive expresso numa proposta de revisão elaborada pela Agência Vitória do Futuro e a Prefeitura de Vitória (VITÓRIA DO FUTURO, 2007), em que foi mencionada a criação da Agenda ES 2025 pelo Governo do Estadual. Segundo esse documento, o governo estadual visava, por meio do ES 2025, preparar o Espírito Santo para um novo ciclo de desenvolvimento, baseado na integração competitiva em nível nacional e internacional, sendo fundamental a integração do Vitória do Futuro a essa Agenda 21 estadual.

Em relação à Agenda 21 de Vitória 2008–2028 da gestão de João Coser, alguns entrevistados revelaram não somente um processo de ruptura com todo o trabalho já realizado, mas, também, a preponderância de outros interesses que interferiram na produção desse documento. Sobre esse estudo, Melquior (2018), que trabalhou como consultor, fornece um resumo do que aconteceu, e o seu desfecho:

Ao iniciarmos os trabalhos (da Agenda 21 de 2008), percebemos que havia um hiato muito grande em relação às Agendas anteriores (VF-1996 e VF-2002) e não foi possível recuperar todas as informações, pois afinal as coisas mudam. Posso dizer que não houve uma continuidade em relação aos projetos das agendas anteriores. O que houve de continuidade tem relação com as informações obtidas por meio de servidores que ocupam lugares estratégicos e, sempre que você vai entrevistá-los, há uma concentração de informações. No caso dessa Agenda 21 de Vitória (2008–2028), teve uma coisa diferenciada, já que ao lado da nossa equipe de trabalho também existia um Conselho formado por empresários, sociedade civil e integrantes da Prefeitura. Esse Conselho foi formado antes da equipe de consultores, montado com a finalidade de captar financiamento para esse planejamento estratégico e, a cada etapa da agenda, sempre ocorria uma apresentação para seus membros. No decorrer dos trabalhos, houve várias discordâncias com os representantes da administração devido aos resultados obtidos pelos consultores. Isso ocorreu em vários aspectos, mas se deu principalmente por que a administração não aceitava um resultado que fora debatido junto à sociedade, que mostrava a realidade da cidade. A administração queria outros resultados que fossem mais atraentes para os investidores. Na minha avaliação, o problema não foi motivado por que o produto final era ruim, mas, sim, devido a um tipo de concepção que a Prefeitura queria que fosse adotada. A equipe de consultores era composta em sua maioria por professores da Ufes, e eles defendiam suas posições em relação à forma de trabalho e aos resultados obtidos. Dessa maneira, não houve um acordo, e

essa Agenda 21 não foi publicada, o que nos surpreendeu bastante, pois entregamos todo o material. No lugar do nosso trabalho, saiu apenas num documento preliminar que não pode ser considerado uma síntese do estudo que desenvolvemos. (MELQUIOR, 2018, consultor e representante da sociedade)

A declaração de Melquior (2018) sobre essa Agenda 21 (VITÓRIA, 2008) apresenta alguns aspectos que merecem ser destacados. O primeiro versa sobre a influência da Ufes na elaboração de vários desses documentos, o que de certa maneira serviu como legitimação desse tipo de plano-discurso, cuja participação será comentada no capítulo 6. Um segundo aspecto sobre o episódio descrito pelo depoente mostra uma dissonância entre os interesses dos agentes que comandam o processo em Vitória, capitaneada agora por uma administração do Partido dos Trabalhadores. Uma administração que seguiu a estratégia das administrações anteriores de criação de um lugar heterotópico, conflitando, segundo o entrevistado, com os trabalhos de consultores que insistiram em apresentar uma cidade que não atendeu aos interesses dos agentes dominantes.

Ao serem questionados sobre o legado da Agenda 21 para a cidade, os entrevistados consideram válida a ideia de um planejamento para a cidade, mas ponderam sobre aspectos que interferem nesse processo. Para Guiomar (2018), o legado que fica da Agenda 21 de Vitória, em específico na área ambiental, está ligado à preservação e conservação de algumas áreas, que são constantemente ameaçadas. Em sua ótica, a conjuntura atual na gestão pública parece mostrar que a ideia de planejamento perdeu força. “Com esse revezamento de grupos no poder, tornou-se comum rasgar o planejamento da gestão anterior. Considero a sustentabilidade hoje uma utopia, principalmente porque é o econômico que estabelece as diretrizes” acrescenta ela.

Para Cristiano (2019), é necessária a criação de mecanismos nos quais o corpo administrativo, incluindo o secretariado, seja selecionado por outros critérios que não seja somente a partir do perfil político:

Acredito que para um planejamento estratégico como a Agenda 21 funcionar, seria necessário inibir o gestor de promover um loteamento partidário dentro da prefeitura. Acho que deveria ser um documento mais divulgado, apresentado inclusive nas escolas, nas associações de bairro, nas ONGs. As ações deveriam ser a partir da Agenda 21. (CRISTIANO, 2019, representante da sociedade)

Já Helena (2018) observou a necessidade de uma visão mais ampla na elaboração e aplicabilidade da Agenda 21.

Deveria haver um planejamento estratégico integrado porque cada município não funciona isoladamente, tudo é muito integrado. Não dá para fazer um planejamento específico para Vitória e outro para Vila Velha. Quando a gente examina os municípios da Grande Vitória é fácil identificar que a concentração em Vitória se opõe à falta de infraestrutura nos outros municípios, que ficam dependendo e superutilizando a estrutura existente em Vitória. Eu acho que subsídios importantes, que foram oferecidos pelos estudos de cada área, deveriam compor um documento de ações e que isso fosse observado no planejamento dos investimentos e fosse passado de um governo para o outro e não fosse feito do zero. (HELENA, 2018, consultora na Agenda 21-2008)

5.2 A AGENDA 21 DE VILA VELHA: O FUTURO DA NOSSA TERRA

A Agenda 21 de Vila Velha — Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2002–2015 (VILA VELHA, 2004) — teve uma única edição e restringiu-se aos dois primeiros mandatos da gestão de Max Filho (2001–2004; 2005–2008; e 2017–2020), ocorrendo posteriormente a uma ruptura na gestão subsequente de Neucimar Fraga (2009–2012), fato que será abordado a partir dos depoimentos e de informações do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha (VILA VELHA, 2010) visando contextualizar o processo de ruptura ocorrido entre as gestões. Os depoimentos foram obtidos dos seguintes agentes: Félix (arquiteto e consultor); Estêvão (servidor público e representante da Prefeitura); Brás (membro de associação de moradores e representante da sociedade); e Cristiano (empresário e representante da sociedade).

Como já exposto, a Agenda 21 de Vitória exerceu influência nos documentos similares elaborados pelos demais municípios. Contudo, no caso de Vila Velha e dos outros municípios, a motivação e os agentes protagonistas assumem características e importância diferenciadas, tal como pode ser percebido no relato de Brás (2019), que nesse período estava à frente de uma das associações de moradores que participou do estudo:

Na minha visão, a Agenda 21 de Vila Velha foi desenvolvida pelo Movimento Vila Nova Vila Velha (Movive). O Movive se caracteriza por ser uma instituição que faz uma intermediação entre o Poder público e o privado, atuando em projetos que sempre são patrocinados pelo setor privado e apoiados pela Prefeitura. Naquela época, a nossa associação de moradores não tinha uma formação estruturada, o que dificultou muito a participação. Eu posso te dizer

que nunca houve, por parte de qualquer Prefeito do município, qualquer preocupação em informar ou mesmo seguir a Agenda 21. É claro que os que estavam à frente da elaboração desse documento sabiam do que se tratava, já que eram pessoas que tinham uma capacidade razoável de planejamento. Mas o que eu gostaria de destacar é que, como se trata de um planejamento, a sua execução depende do Executivo e depende do jogo político. O problema é que a política não faz isso, e sempre ocorre uma sabotagem da gestão que vem a seguir, sempre tentando desenvolver suas próprias ações para mostrar sua superioridade. (BRÁS, 2019, representante da sociedade)

Todavia, os depoimentos revelam que se a questão local era capitaneada por agentes ligados ao setor empresarial, a conjuntura política estadual também influenciou o processo de elaboração da Agenda 21 de Vila Velha. Nesse sentido, Cristiano (2019), que participou da Agenda 21 de Vila Velha como representante da sociedade, recorda um pouco essa conjuntura e o clima político que existia nesse período:

Apesar de ser morador de Vila Velha, trabalhei na Prefeitura de Vitória no início da década de 2000 e cheguei a acompanhar o processo de elaboração tanto da Agenda de Vila Velha, quanto de Vitória (VF-2003). Lembro-me de que nessa época havia um conflito político com o Prefeito Max Filho e com o Governador Paulo Hartung, o que inviabilizava bastante os trabalhos em Vila Velha. É inegável a atuação do Movive nesse processo, principalmente devido à articulação com o empresariado. Porém, essa briga política afetou de alguma forma o planejamento realizado. Enquanto Vitória tinha uma comunicação direta com o governo estadual, até porque Hartung foi prefeito de lá (Vitória) e Luiz Paulo (seu sucessor na Prefeitura) fez parte da sua equipe, Vila Velha era isolada, já que sua administração era vista como inimiga pelo Governador. (CRISTIANO, 2019, representante da sociedade)

Em relação à participação dos segmentos envolvidos no processo, também são perceptíveis nos depoimentos alguns problemas similares aos de Vitória. Ambos os entrevistados mencionaram uma atuação maior dos representantes do setor privado, em função de interesses diversos, como o imobiliário e o portuário, sempre em parceria com a Prefeitura e representantes do legislativo municipal. No caso dos representantes da sociedade, Estevão, representante da Prefeitura durante o processo de elaboração da Agenda 21, indica que havia muita confusão sobre o que era o objetivo desse documento e os interesses que estavam sendo discutidos:

Participei da maioria das reuniões, mas posso dizer que dentro da relação dos participantes que constam na Agenda 21 há um grande número de pessoas que não contribuíram. Talvez por desconhecer do que se tratava. Apesar de contar com um grande número de lideranças comunitárias, percebi durante as discussões que muitos não eram instruídos sobre alguns assuntos

da Agenda 21. Muitas vezes, o representante popular participava de uma assembleia, com a intensão de buscar um emprego, de uma limpeza para a sua rua ou de uma pavimentação, coisas que não eram o foco de uma Agenda 21. No caso dos empresários, apesar de estarem em menor número, havia a questão do apoio financeiro, e isso influenciou na elaboração do documento. Percebi um forte interesse do Sinduscon (Sindicato das Empresas da Construção Civil) nas discussões devido a sua atuação no município. Lembro-me de uma proposta do Sinduscon que visava a aumentar a altura do gabarito dos prédios, mas a Prefeitura apresentou uma contraposição e não foi implementada. Também posso dizer que a temática urbana foi bastante discutida durante a Agenda 21, e influenciou na revisão do Plano Diretor, nas ações envolvendo o parcelamento do solo e no Código de Obras municipal. (ESTÊVÃO, 2018, representante da Prefeitura)

O depoimento de Estevão indica que dentro das estratégias traçadas pelos agentes imobiliários, a Agenda 21 também poderia ser utilizada como um instrumento visando propor a revisão dos gabaritos de prédios, do uso do solo, dentre outros aspectos que são inerentes de outros instrumentos como o Plano Diretor Municipal e o Código de Obras. Ainda concernente à proposta do Sinduscon mencionada por Estevão, outro agente entrevistado, Félix (2019), um dos consultores que participou da elaboração dessa Agenda 21, lembra desse episódio e expõe a existência de pressões por parte dessa entidade e de outros agentes, no sentido de flexibilizar as normas para a construção em áreas já adensadas, indo contra o que propunha o Estatuto da Cidade:

Em relação a Agenda 21 de Vila Velha, eu me lembro que houve uma reivindicação de ter uma área destinada ao setor portuário. Teve também a questão do tamanho dos gabaritos na Praia da Costa, cuja a altura provoca o sombreamento da praia. Como alternativa, identificamos uma área que ainda poderia ser construída e solicitamos ao Sinduscon quais seriam os projetos de edifícios aprovados para o local, mas nunca fomos atendidos. Provavelmente porque esses projetos extrapolavam o limite estabelecido. (FÉLIX, 2019, consultor)

Ainda sobre a atuação dos agentes imobiliários, alguns depoimentos, como o de Brás (2019), indicam que, mesmo com a elaboração da Agenda 21, o município ainda sofre com o processo de adensamento provocado pelas construtoras e que isso não é coibido pela Prefeitura:

Ainda hoje a cidade apresenta problemas em relação à construção imobiliária devido ao fato de termos uma gestão pública que trata as coisas com pessoalidade, e não possui um vínculo efetivo de compromisso com a sociedade. Vou te dar um exemplo: existe dentro do urbanismo a parte de ocupação do solo, e apesar de tudo o que foi planejado, estamos há um bom

tempo utilizando o solo de forma degenerativa, sempre repetindo os mesmos erros. Há um grande número de construções irregulares em bairros como a Praia da Costa que não são fiscalizadas pelo poder público. Várias foram executadas nos últimos quinze anos, período posterior à Agenda 21, o que aumentou o problema do adensamento já existente. A degradação que existe em relação à ocupação está transformando a nossa vida num inferno. (BRÁS, 2019, representante da sociedade)

Os depoimentos sobre a atuação de agentes imobiliários leva-nos a remissão do conceito de campo de Bourdieu (2013; 1983) em que a posição de alguns agentes no campo, no caso os dos segmentos imobiliário e portuário, apresentam estratégias para consolidar e expandir seus interesses, objetivando inseri-los no discurso da Agenda 21. Dentro da linha sobre os assuntos que se destacaram, Félix (2019) lembra que a questão portuária e a mobilidade foram temas que estiveram mais em evidência:

Na minha visão, o assunto que mais se destacou foi questão portuária, aparecendo de forma implícita, já que, Vila Velha, em virtude do cais de Paul e do cais de Capuaba, era considerada uma espécie de quintal do porto de Vitória. Na parte de mobilidade urbana, havia duas propostas envolvendo a criação de vias. Uma era ligada à questão portuária, em que os caminhões passavam por uma via que interligava São Torquato a Campo Grande. A outra tinha como base o projeto Transcol, interligando o terminal de Vila Velha ao de Campo Grande, sendo que esta última tinha recurso federal, e a do porto, não. Essa discussão sobre mobilidade sempre foi recorrente e já havia sido colocada em planejamentos anteriores. Num desses planos, chegamos a cogitar a possibilidade de utilização da linha férrea da Vale para transporte metropolitano, já que muitas pessoas que trabalham em Vila Velha são moradoras de Cariacica e chegavam a utilizar até três ônibus para ir ao local de destino. A resposta da Vale sempre foi a recusa total, alegando que era um problema fora de seus portões. Até hoje, o raciocínio é assim, tanto da Vale, da CST, quanto do setor portuário. Quando se envolvem, é devido à responsabilidade fiscal ou melhoria da imagem, como sempre procuram mostrar em eventos, como a Feira do Verde (evento de cunho ambiental organizado pela Prefeitura de Vitória, que é patrocinado por empresas como: Vale, ArcelorMittal Tubarão, Fibria e Samarco). (FÉLIX, 2019, consultor)

Félix (2019) também acrescenta outros assuntos e aspectos durante o processo de elaboração da Agenda 21:

Lembro-me de que nenhuma faculdade do município participou ativamente das discussões e que a Garoto (empresa Chocolates Garoto) ajudou com recursos financeiros. Recordo-me também de que havia um grupo dentro da secretaria de meio ambiente que já fazia discussões avançadas envolvendo a Agenda 21. Esse grupo já tinha prontas quais seriam as áreas destinadas à preservação, como seria o código ambiental do município e que já estava em processo a elaboração do plano de macrodrenagem. Percebi um certo avanço na questão habitacional, já que existiam recursos federais para esse

fim e a prefeitura já havia se mobilizado para captá-los. (FÉLIX, 2019, consultor)

Sobre as discussões relativas à área ambiental, os depoimentos indicam que foram tratadas sob um viés econômico, pois eram relacionadas sempre a uma atividade produtiva ou, como a questão é apresentada pela Agenda 21 de Vila Velha, era concernente a uma “vocaçãõ” existente na cidade. Sobre isso, Estêvão (2018) acrescenta:

A questão ambiental é muito forte no município de Vila Velha, pois temos áreas de restinga; a bacia do rio Jucu e uma área de alagados que permeia boa parte da área urbana de Vila Velha. Na minha visão, as discussões sobre meio ambiente foram bem complicadas no sentido da elaboração de um projeto somente sobre o meio ambiente. Recordo-me de que a discussão ambiental sempre esteve relacionada às diretrizes de algum projeto, como o Vila Saudável e o Vila do Turismo. Infelizmente, essa relação era feita porque dependia de grande quantia de recursos; e o econômico sempre se sobrepunha ao ambiental. (ESTEVÃO, 2018, representante da Prefeitura)

Nesse sentido, Brás (2019) acrescenta que a ideia de criação de áreas de preservação previstas na Agenda 21 entrou em conflito com outros instrumentos legais.

O PDM, em vez de preservar áreas, admite mudá-las para as transformar em áreas de ocupação. Sempre há outros interesses que começam a deslocar a área de amortecimento para que se tenha uma ocupação, porque existem grupos econômicos sempre trazendo a argumentação de que são áreas privadas, pertencentes, muitas vezes, a esses mesmos grupos. (BRÁS, 2019, representante da sociedade)

Os depoimentos também indicam que a abordagem superficial não se restringiu à área ambiental. Na opinião de Félix (2019), houve outros temas que não receberam a devida atenção no documento final:

Percebi que a discussão sobre a habitação no documento final ficou muito aquém do que poderia. Os programas habitacionais não são feitos pelo município, mas, sim, tutelados pelo governo federal, e existe muita dificuldade para conseguir aprovar esses projetos e, muitas vezes o que é aprovado nem sempre é executado pela Prefeitura. Acho que faltou uma discussão sobre projetos voltados para a requalificação da infraestrutura dos bairros, e não aqueles que valorizam o setor imobiliário. A parte da configuração territorial também foi frustrante. Havia o desejo de que Vila Velha fosse mais espalhada por subcentros, dotada de polos, estabelecendo uma ligação entre si. Porém

o PDM aprovado posteriormente não o contemplou, apesar de ter sido feito praticamente pela mesma equipe que participou da Agenda 21. Talvez, por não saber como fazer ou por que a Prefeitura deveria incentivar certos mecanismos para que isso fosse implantado. Outra coisa que coloco como importante, e que faltou, foi a elaboração de um plano de comunicação para divulgar essa Agenda 21. Percebi que, depois da elaboração de Agenda de Vila Velha, não havia recursos para a divulgação, e acabou indo para a gaveta ou biblioteca. (FÉLIX, 2019, consultor)

A percepção de Félix (2019) atinente a necessidade de maior divulgação da Agenda 21 nos leva a inferir que, possivelmente, a estratégia para conseguir a adesão da população teve como base a retórica de “ameaça” da estagnação da cidade, caso o documento não fosse aprovado.

Na visão de Estevão, nem todas as propostas da Agenda 21 puderam ser implantadas devido à própria inviabilidade de sua execução, como a ideia que envolvia a criação de polos regionais no município:

Eu me lembro que na criação dos polos regionais havia um foco específico. Isso saiu do papel? Não, porque era uma discussão que envolvia o PDM. Uma das questões colocadas durante a elaboração do PDM foi esta: seria correto estabelecer um local para o comércio e outro para residência, de forma isolada, ou a cidade deveria acontecer de forma mais livre? Houve uma forte discussão no PDM sobre esse assunto, incluindo um comparativo em relação a lugares como Brasília. A conclusão foi a de que isso lá não funciona, porque é muito setorizado, e a setorização exagerada não funciona, no sentido de que não existe uma área exclusiva para residência ou uma área exclusiva para empresa. Entre os polos criados pela Agenda 21, havia a proposta de um polo de veículos e oficinas na rodovia Lindenberg. Teoricamente, se você tivesse necessidade de consertar um carro, já saberia onde ir. Mas por que não poderia ter esse serviço no Centro? Essa foi a discussão feita no PDM e aprofundada. A Agenda 21 levantou potencialidades da cidade, mas essa obrigação que o polo propunha não foi à frente porque não se viabilizava, já que limitava um bairro inteiro para uma função. Entendo que essa foi uma evolução do PDM em relação à Agenda 21. (ESTÊVÃO, 2018, representante da Prefeitura)

Sobre problemas e interferências exercidos por agentes durante a elaboração da Agenda 21, os depoimentos revelam alguns detalhes:

Quando se faz um projeto desse tipo, sempre há cortes de verbas durante o processo de elaboração. Também houve pouca participação dos funcionários, já que não são liberados para isso, e várias informações de que precisávamos eram negadas ou proteladas. Conseguíamos equacionar isso com muito jogo de cintura, e sempre recorriamos a alguns secretários para que essas informações fossem liberadas. É bom destacar que nem todos os

secretários eram acionados, porque várias secretarias eram loteadas entre partidos, e percebíamos que entre eles não havia uma unidade. Praticamente, tive que montar uma equipe paralela, visando a conseguir as informações da Prefeitura. (FÉLIX, 2019, consultor)

O relato de Félix (2019) sobre a dificuldade de informações é similar a um dos problemas descritos por depoimentos relativos a Vitória, sendo um indicativo das disputas políticas que envolve um projeto como a Agenda 21. Em relação à diferença entre o que foi produzido pelos consultores e o que foi publicado no documento-síntese, também há relatos:

Na Agenda 21 de Vila Velha, houve várias reclamações, porque nem tudo foi contemplado. O prefeito não chegou a ler o documento para dizer sobre o que deveria ser retirado ou selecionado para o documento final. Porém, da parte dele, havia interesse de que não houvesse comprometimento. Vou citar um exemplo: fizemos um concurso para a orla de Vila Velha referente a projetos arquitetônicos. Teve equipe que fez projetos arquitetônicos muito bonitos, mas esses não passaram. Por quê? Porque poderia criar expectativa de que fossem construídos. Daí então se observa que certos projetos que criam muita expectativa acabam não passando. Por outro lado, também as comunidades colocam coisas que são de interesse muito local, e dificilmente tem uma visão territorial mais ampla do que o próprio bairro. Dessa forma, essas pequenas demandas não aparecem no documento final. (FÉLIX, 2019, consultor)

Sobre o uso do simbólico na construção da Agenda 21, Félix (2019) ressalta alguns aspectos importantes que foram utilizados no estudo relativo à identidade do morador de Vila Velha:

Em Vila Velha, nós percebemos que há várias Vilas Velhas; então, até por questão de identidade local, trabalhou-se um pouco isso. Outra coisa é sobre o bairrismo: as pessoas perderam um pouco isso. Fato é que até há pouco tempo a população que morava aqui não era de fora. Recriar essa visão de território, ou pelo menos um pedaço dele, é uma coisa importante, que não é trabalhada pelas Prefeituras. O pessoal de comunicação trabalha muito com a ideia de recriação do território por meio do bairrismo. A noção de território das pessoas é bem relativa. Cito como exemplo algumas oficinas nas quais pedíamos para os moradores desenharem um mapa mental do bairro e seus trajetos e outros locais, porém conheciam somente os seus trajetos diários e não de outras áreas. (FÉLIX, 2019, consultor)

Ainda dentro da questão do simbólico, Estêvão (2018) também destacou alguns aspectos que foram utilizados na Agenda 21:

Como elemento simbólico, acho que a área portuária da cidade foi algo que atraiu muito, devido a sua importância econômica. A questão ambiental também foi muito significativa porque temos muitas áreas ambientais. Havia também muita ênfase na questão da moradia, no sentido de qualidade de vida, de que Vila Velha era um lugar bom para se viver. Também lembro que os equipamentos históricos, como o Convento da Penha, foram bastante enfatizados, principalmente associados ao turismo. Acho que a questão simbólica da Agenda 21 de Vila Velha trabalhou com a ideia de que era uma cidade com potencial diversificado para atração de investimentos. (ESTÉVÃO, 2018, representante da Prefeitura)

Ao serem questionados sobre a adoção da Agenda 21 pelas administrações que vieram posteriormente, de Neucimar Fraga (2009–2012) e de Rodney Miranda (2013–2016), os entrevistados afirmaram que não houve qualquer preocupação com esse estudo, ressaltando que ocorreu um descaso relativo às ações previstas para serem executadas, dada a rivalidade política em relação a Max Filho (2001–2004; 2005–2008; 2017–2020), gestor que estava à frente da Prefeitura durante a elaboração desse documento.

No caso da gestão de Neucimar Fraga, merece destaque a existência de um planejamento estratégico que, de maneira geral, se caracterizava pela negação da Agenda 21. Esse documento, nomeado como Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha (VILA VELHA, 2010) foi elaborado pela Associação dos Empresários de Vila Velha (Asevila), uma entidade empresarial com articulação junto à gestão de Paulo Hartung, à frente do Governo do Estado, e à ONG Espírito Santo em Ação.

Numa análise resumida sobre o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha (VILA VELHA, 2010), é possível dizer que ocorreu uma ruptura com a proposta da Agenda 21, sob os auspícios de “reposicionar” a cidade em relação aos investimentos, a fim de facilitar as ações dos agentes econômicos. Esse “reposicionamento” fica bem evidente em várias partes do plano-discurso, como no texto elaborado pelo Prefeito Neucimar Fraga, ao mencionar que esse documento seria um conjunto de ações que iria reposicionar Vila Velha no mapa de desenvolvimento do Espírito Santo (VILA VELHA, 2010, p. 5).

De forma geral, a narrativa apresenta o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha como uma nova proposta desvinculada daquilo que seria o passado “atrasado” da cidade. Sua narrativa utiliza a ideia de sustentabilidade como um mero apêndice da racionalidade econômica. Seu jogo retórico tem como principal elemento a

construção de um cenário que se alinha ao ES 2025, integrando-se a uma “nova economia” capixaba, pautada pela lógica exportadora e incorporação de tecnologias, pela capacidade empreendedora e pelos processos inovadores de produção.

Nesse panorama, a exploração de gás e petróleo é apresentada como o novo “grande negócio”, enfatizando como tendência o papel das *commodities*, a importância da logística, a interiorização do desenvolvimento e o crescimento. Segundo o documento, nesse cenário seria possível ter oportunidades de emprego e renda, além de gerar uma base tecnológica e capital humano avançado, que fariam diferença no futuro bem próximo (VILA VELHA, 2010, p. 12).

O Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha (2010) descarta a proposta de zoneamento prevista na Agenda 21, apoiando-se no conceito de *New Urbanism*, que indica uma urbanização baseada no uso misto do solo. A ideia exposta pelo documento visa a conciliar várias atividades num mesmo lugar e apresenta um conjunto de dez projetos, sempre com ênfase primordial nas atividades econômicas. Um desses projetos, por exemplo, pretendia implantar condomínios industriais e logísticos numa área natural controlada pelo Exército. Todavia, vale salientar que as ações desse planejamento também foram deixadas de lado pela gestão que veio a seguir.

Ao serem perguntados sobre as contribuições da Agenda 21 para a cidade e por que a maioria das propostas não foram implementadas, os entrevistados expressam visões distintas. Para Félix (2019), um dos principais problemas de um planejamento estratégico como a Agenda 21 reside no fato de ele projetar as ações para períodos longos, o que acaba por deixá-lo “estático” diante ao jogo político existente. Sobre essa argumentação ele explica:

O que orienta as propostas são cenários, pelo menos para os técnicos e para os políticos. Esses cenários têm mudado rapidamente no Brasil, aliás, no mundo inteiro. Então, há necessidade de refazer os cenários para refazer as propostas. Pergunto-me até hoje sobre qual seria a frequência dessa revisão. O cenário é um mote para ver o que devemos fazer, mas quando não sai do papel, devido a vários fatores, entres eles o político, ocorre o descrédito. Outro aspecto reside no fato de que os gestores não querem se comprometer, ou seja, não querem discutir o futuro. Talvez os fóruns de discussão sobre o planejamento estratégico devessem ser frequentes. (FÉLIX, 2019, consultor)

A considerações de Félix (2019) remetem a um debate já mencionado no Capítulo 4, sobre a dificuldade de estabelecer um marco temporal na Agenda 21, objetivando alcançar as metas estabelecidas, na medida em que os ciclos das gestões à frente das cidades apresentam rupturas políticas e uma consequente descontinuidade das ações.

Na visão de Brás (2019), seria necessário que planejamentos como o da Agenda 21 tivessem uma continuidade independente do processo sucessório, e não o que ocorreu em Vila Velha:

A continuidade das ações não existe devido à vaidade pessoal de cada representante político. Acho que não há compromisso com a melhoria da sociedade, mas somente com a posição pessoal para o próximo cargo eletivo. Acredito que um documento como A Agenda 21 não deveria ter prazo estipulado, mas um encaminhamento progressivo. (BRÁS, 2019, representante da sociedade)

Já Estêvão (2018) considera a Agenda 21 como um marco, pois foi o primeiro planejamento estratégico para Vila Velha, ressaltando que essa deveria ser uma prática constante da administração pública, e não feito apenas uma vez:

Ficou a experiência, que, a meu ver, deveria ser repetida, porque já se passaram 20 anos. Hoje, nós temos como referência o site *Cidades sustentáveis* que tem os seus números ideais e metas a serem atendidas, e sinto falta de uma Agenda 21 revisada, com uma participação mais ampla, envolvendo os atuais recursos tecnológicos.

5.3 A AGENDA 21 DE SERRA: O SERRA 21 E AS SUAS VERSÕES

Ao mencionarmos o processo de elaboração da Agenda 21 no município de Serra, tomamos como referência três documentos: o Serra 21 — Planejamento Estratégico da Cidade 2000–2020 (SERRA, 2000); a Agenda Serra 21 2007–2027 (SERRA, 2008); e o Serra — Agenda do Futuro 2012–2032 (SERRA, 2012). Visando a simplificar a sua identificação neste estudo, nomeá-lo-emos conforme o ano da publicação, estabelecendo o seguinte formato: Serra 21-2000; Serra 21-2008; e Serra 21-2012.

A elaboração dos documentos Serra 21-2000 e Serra 21-2012 ocorreram durante a gestão de Sérgio Vidigal (1997–2003 e 2009–2012) à frente da Prefeitura de Serra. O Serra 21-2008 foi elaborado na primeira gestão de Audifax Barcelos (2004–2008; 2013–2016; e 2017–2020), ressaltando que este atuou como Secretário de Administração durante a primeira gestão de Sérgio Vidigal. Tal como aconteceu em Vitória, observamos que de certa forma houve uma ligação entre as diretrizes propostas pelos documentos, fornecendo uma impressão de continuidade.

Também de forma parecida com a cidade de Vitória, em Serra chegou a ocorrer um uso político desse plano-discurso para promoção desses dois protagonistas à frente da Prefeitura, uma vez que, enquanto foram aliados, utilizaram esses planejamentos para aumentar o seu capital político, seja pela eleição de Audifax Barcelos como sucessor de Sérgio Vidigal à frente da Prefeitura, ou pela eleição de Vidigal como deputado federal.

Os depoimentos relativos às Agendas 21 foram obtidos a partir dos seguintes agentes: Luis (integrante da Federação de Associações de Moradores da Serra e representante da sociedade no Serra 21-2000); Glória (economista e representante da Prefeitura no Serra 21-2008); Ezequiel (arquiteto e consultor no Serra 21-2012); Bento (arquiteto e consultor no Serra 21-2008); Salvador (integrante da Federação de Associações de Moradores da Serra e representante da sociedade no Serra 21-2000); e Jacó (administrador e consultor no Serra 21-2012).

Em relação ao processo participativo e à atuação dos principais agentes, Salvador (2018), um dos representantes da sociedade, forneceu mais detalhes da sua experiência e quais as impressões sobre o Serra 21-2000:

Fui um dos integrantes da Federação das Associações de Moradores de Serra (Fams) e participei ativamente da primeira Agenda 21 (Serra 21-2000), com o intuito de colaborar com o desenvolvimento do município, já sabendo que cada setor iria tentar fazer valer os seus interesses. Quando o Prefeito Sérgio Vidigal (1997–2003; e 2009–2012) assumiu o seu primeiro mandato, pegou um município desajustado e desarticulado, e a Fams teve um papel fundamental na mobilização dos moradores. Sobre a participação dos setores envolvidos, posso dizer que a Prefeitura atuou bastante por meio de seus secretários e técnicos. Da Câmara de Vereadores, recordo-me somente da presença de um vereador do Partido dos Trabalhadores. No caso dos empresários, lembro-me bem de dois membros da Associação de Empresários da Serra (Ases), sendo um ligado ao setor imobiliário. Em relação aos moradores, apesar do grande número presente nas reuniões, havia muitas limitações e nem todo mundo podia contribuir. Muitos tinham uma visão bem pequena do que era esse processo e o que estava sendo

discutido. Por várias vezes, ficavam satisfeitos em apresentar algumas demandas do bairro, como a construção de uma praça. Apesar do apoio da Fams, tinha muita coisa que o pessoal não entendia, principalmente relativas a assuntos muito técnicos sobre temas como a mobilidade urbana. No final, era o pessoal da Prefeitura que acabava pautando as discussões. Posso dizer que grande parte dos representantes populares que participaram da Agenda 21 também atuavam no Orçamento Participativo. Eram várias temáticas discutidas pela Agenda 21, e cada uma tinha um coordenador, que era um dos consultores contratados pela prefeitura, que, em sua maioria, eram professores da Ufes. O Coordenador Geral da equipe de consultores era o Haroldo Correia Rocha (ex-professor da Ufes e ligado ao grupo político de Paulo Hartung). Para cada tema discutido, havia uma plenária em que o técnico fazia sua exposição e os participantes davam suas opiniões. O processo de discussão dessa primeira Agenda 21 durou uns oito meses e todo final de semana tinha alguma coisa, o que nos levava a estar sempre organizados para participar. Havia uma preocupação em tentar atrair os investimentos que Vitória não comportava mais, como a construção imobiliária e indústrias pesadas. O discurso era o de que, se o empresário tinha o seu negócio em Serra, porque não residir no município. Na época, até os moradores diziam que morar em Serra era ruim, e a nossa referência de serviços era Vitória, até mesmo para emplacar um carro. Posso dizer que a nossa expectativa em relação à Agenda 21 era a melhor possível, mas infelizmente isso não aconteceu. (Salvador, 2018, representante da sociedade)

Outro representante da sociedade, Luís (2018), acrescenta mais detalhes a partir da sua visão sobre a sua participação no Serra 21-2000:

Como a maioria dos representantes populares, a minha atuação na Agenda 21 (Serra 21-2000) aconteceu porque também participava da Fams e do Orçamento Participativo. Havia naquela época uma proposta do Prefeito no sentido de construir um pacto com a sociedade para melhorar a cidade. Devido à forma como as informações foram passadas, a maioria das pessoas do movimento popular enxergavam dois Orçamentos Participativos: um era o Orçamento Participativo de um ou dois anos, que já conhecíamos; o outro era o de um período de 20 anos, que seria a Agenda 21. Numa análise muito simplória sobre como eu via a Agenda 21 na época, considerava uma espécie de Orçamento Participativo do futuro. Na verdade, eu não entendia direito o que era, até porque nos foi apresentada uma ideia de que existia uma arena de disputa por investimentos entre as cidades, e Serra estava lutando para conseguir essas empresas, pois seria um lugar atraente para os negócios. Os técnicos (consultores e representantes da Prefeitura) falavam que o município tinha muita terra disponível para empresas e vários outros atrativos. A disponibilidade de terras era vista como um atrativo, além de ter uma população jovem que poderia agregar como mão de obra. Ao mesmo tempo, esses técnicos também falavam durante as reuniões que a baixa escolaridade e o alto índice de pobreza eram vistos como problemas para atração de investimentos na cidade. Outro ponto que era bastante destacado como um aspecto negativo da cidade era o alto índice de violência, uma vez que isso atrapalhava a imagem do município como um local atraente para negócios. Lembro muito bem de uma metáfora usada pelo Vidigal (Sérgio Vidigal, Prefeito de Serra) num de seus discursos, em que utilizava a reta do aeroporto (trecho da BR-101 que liga Serra a Vitória) para justificar a necessidade de uma Agenda 21 na cidade. Segundo ele, quem observasse a reta do aeroporto, poderia perceber dois fluxos de veículos em direções opostas: um, era o dos

carros dos diretores de empresas, que moravam em Vitória e se dirigiam para as empresas do Civit (distrito industrial de Serra); o outro era o dos ônibus do transporte público que saíam de Serra, lotados de pessoas para trabalharem como serviçais em Vitória. Ou seja: a mão de obra de baixa qualificação ia trabalhar em Vitória, enquanto que a mais qualificada vinha trabalhar em Serra, mas não era residente. Ele falava que era preciso resolver essa situação e que havia uma demanda de formação de mão de obra em áreas de tecnologia. (LUÍS, 2018, representante da sociedade)

Os depoimentos de Salvador e Luís (2018) refletem um contexto no qual era perceptível a falta de compreensão sobre o que é a Agenda 21, confundindo-se muitas vezes com as discussões do Orçamento Participativo. Também é reveladora a edificação de um discurso por parte da Prefeitura que remete a uma nova significação sobre a cidade de Serra, incutindo a existência de uma competição entre as cidades, a existência de recursos naturais disponíveis e a necessidade de mudança de imagem do município. Esse discurso é também de um ethos para a população da cidade de Serra, indicando que o perfil do morador dessa cidade heterotópica almejada pela Agenda 21 deveria ser o de uma classe média com maior poder aquisitivo e instrução.

Glória (2018), representante da Prefeitura, sua participação ocorreu na elaboração do Serra 21-2007, durante a primeira gestão de Audifax Barcelos (2004–2008; 2013–2016; e 2017–2020), se lembra de alguns aspectos sobre a participação dos segmentos envolvidos e o processo de elaboração dessa Agenda 21:

Em Serra, já existia uma cultura de participação na Agenda 21, pois a primeira teve um forte envolvimento das associações de moradores. A participação dos empresários em Serra era por meio das associações, no caso a Associação dos Empresários de Serra (Ases), que compunha o conselho. Havia um empresário que fazia parte de Ases e que também fazia parte da elaboração da Agenda. No caso da Prefeitura, todas as secretarias tiveram em algum momento uma participação na elaboração desse documento, seja dando suporte aos consultores, seja analisando as propostas elaboradas pelos consultores. Lembro-me que houve várias audiências públicas e seminários, abertos para a população, em havia o debate sobre diferentes áreas. Uma das coisas de que eu me lembro bem foram as discussões sobre empreendimentos da construção civil, como condomínios residenciais fechados. Na Agenda 21 anterior (Serra 21–2000), houve uma política de atração para esse tipo de investimento, até mesmo no sentido de verticalizar um pouco o município, sob a alegação de que existiam poucos edifícios. Acreditava-se que isso seria importante para atrair pessoas de renda média a alta, já que Serra recebe até hoje pessoas de outros municípios e de outros estados, que vêm em busca de alojamento, saúde, educação. Nesse plano (Serra 21-2008), houve uma discussão sobre se haveria ou não a continuidade do incentivo à atração de investimentos imobiliários na cidade. (GLÓRIA, 2018, representante da Prefeitura)

Essa discussão sobre o tipo de investimento que estava sendo atraído para Serra também foi avaliada durante a elaboração da terceira Agenda 21. De acordo com Jacó (2018), um dos consultores que participou da elaboração do Serra 21-2012, o processo de elaboração desse documento foi caracterizado por debates sobre as diretrizes para investimentos que haviam sido estabelecidas nos planejamentos anteriores. Houve a necessidade de se debater uma revisão sobre o tipo de cidade que estava sendo produzida:

O processo da revisão da Agenda de 21 (Serra-2012) foi coordenado por um professor do Departamento de Administração da Ufes, Rogério Monteiro. Eu me lembro que houve um debate a partir de uma crítica dos consultores sobre o tipo de empresa que estava sendo atraída para a cidade. Desde a década de 1990, a Prefeitura tinha como lema “atrair novos investimentos” de forma indiscriminada, o que gerou problemas para a cidade, como no caso dos condomínios residenciais fechados. Acredito que desde a elaboração do primeiro documento, houve uma priorização da agenda econômica, sem que de fato fossem modificados alguns problemas estruturais, como a questão fundiária. Durante a revisão do plano (Serra 21-2012), nós chamamos a atenção para a necessidade de uma seletividade dos investimentos, até porque não dava mais para atrair qualquer coisa, pois já existiam cadeias produtivas estabelecidas no território. Quando propusemos essa seletividade sobre o tipo de empresa que deveria vir, houve uma tentativa, por parte de pessoas da Prefeitura e do setor empresarial, de impedir que isso saísse no documento, mas não conseguiram. O grupo que estava no governo já tinha a percepção de que não dava para sair atraindo qualquer coisa, porque os impactos eram muito maiores do que a capacidade de resposta do governo e das empresas. Lembro-me que representantes das serrarias de granito foram um dos que mais reclamaram e acabaram se instalando nas franjas da urbanização ou na área rural da cidade. (JACÓ, 2018, consultor)

Relativo aos temas de maior destaque, os depoimentos mostram que alguns assuntos ganharam mais relevância, conforme a Agenda 21 e os interesses envolvidos. Sobre isso, Salvador (2018) fornece alguns detalhes:

Eu me lembro que alguns assuntos sobre meio ambiente tiveram um certo destaque na Agenda 21 (Serra 21-2000) e que nos debates havia a presença de alguns grupos ligados ao meio ambiente. A consultora que fez o diagnóstico da área ambiental, a Diane Rangel, era uma figura de destaque nessas discussões e ela tinha uma ligação muito forte com a CST (atual ArcelorMittal Tubarão), pois era amiga do presidente dessa Companhia na época. Ela apresentava essa temática e as possíveis intervenções, ressaltando sempre que as empresas deveriam ter compromisso. A educação foi outro assunto bastante discutido, principalmente a formação de mão de obra. Lembro-me de que o Prefeito falava no alto custo dos alunos no município e a Fams chegou a fazer uma proposta para o Prefeito, que envolvia o uso de uma faculdade no bairro Jardim Limoeiro. A ideia era a seguinte: em vez de construir escolas, seria usada a estrutura dessa

faculdade, cabendo à Prefeitura manter a estrutura física, como as despesas com a limpeza e a iluminação. Os representantes da Associação de Empresários da Serra (Ases) gostaram da ideia e disseram que o espaço poderia ser cedido para a Prefeitura durante o dia, com objetivo de atender a alunos do ensino médio, tendo a intermediação do Estado para que essa proposta pudesse ser realizada. Ainda durante as discussões, percebemos que essa proposta não interessava ao Prefeito e não vingou, pois isso diminuiria a necessidade de construir escolas. Também existia uma preocupação com o crescimento do município, que se desenvolvia a partir da indústria, mas os empresários não moravam em Serra. Havia um discurso de que era preciso fazer esforços para que os empresários viessem morar em nossa cidade. Nesse sentido, foi apresentada uma ideia de que era necessário mudar o perfil dos moradores, tidos em sua maioria como pessoas pobres e de baixa qualificação. Na época, dizia-se muito que os diretores das empresas localizadas em Serra, como a CST, moravam em Vitória, e era preciso mudar isso. O que de fato passou a acontecer, já que foi realizada uma política de atração de empresas imobiliárias que começaram a construir condomínios residenciais de alto padrão para o município. (SALVADOR, 2018, representante da sociedade)

Ainda relativo aos assuntos que ganharam relevância no Serra 21-2000, Luís (2018) apresentou a sua visão sobre o processo, ressaltando elementos que mais despertaram a sua atenção como liderança popular:

Na minha visão e na de muitas pessoas do movimento comunitário, não existia a crença em que a Agenda 21 iria transformar a cidade naquele “paraíso” que era divulgado. Ninguém é tão idiota a esse ponto. Particularmente, eu não conseguia entender como seria possível criar um planejamento daquele tipo para a cidade, que fosse desgarrado de todos os problemas da Região Metropolitana. Acho que na verdade a Agenda 21 foi eficiente como criadora de um ambiente de confiança, pois permitia que as pessoas conversassem e se apresentarem, ou mesmo, pudessem comer um bolo e beber refrigerante. Agora, se aquilo que estava sendo discutindo seria posto em prática, aí já era outra coisa. Em relação à participação dos setores, eu não conseguia saber quem realmente tinha a palavra final ou poder de veto. Percebia que as grandes empresas, como a Vale e a CST (ArcelorMittal Tubarão) pautavam o debate, mas não apareciam. Sinceramente não dava para identificar quem representava os empresários, mas o *marketing* dessas e de outras empresas aparecia sempre de forma positiva, como parceiros e financiadores. Acho que, devido ao fato de serem financiadoras, elas tinham poder maior de decisão em outra instância, que não era junto com os demais segmentos. Mesmo quem eventualmente se manifestasse contra essas empresas não era visto como uma ameaça, porque a estratégia era a de evitar o confronto naquele momento e, se tivesse que vetar alguma coisa, isso ocorria na comissão de sistematização dos trabalhos da Prefeitura, com os técnicos. Para a Prefeitura, era importante não ter esse confronto devido à influência das empresas e os empregos e impostos gerados. Entre os assuntos que foram discutidos, lembro-me dos problemas ambientais provocados pela poluição e ocupação irregular do entorno das lagoas, dos mangues e do Mestre Álvaro (maciço granítico e Área de Proteção Ambiental que é considerada um dos principais elementos paisagísticos de Serra). O pessoal não tinha o que comer ou como comprar gás, então passou a cortar lenha, pescar nas lagoas, destruir o mangue e ocupar às áreas próximas. Porém, lembro-me de que não houve uma abordagem de temas que

poderiam provocar eventuais conflitos com as empresas, como a emissão de pó de minério lançado pela CST e Vale. A discussão disso era vista como negativa pela Prefeitura, já que os empresários colocavam a emissão desse pó como uma necessidade para melhorar a economia da cidade, sempre com a promessa de que estavam sendo buscadas soluções quanto a isso. Na minha visão, as questões ambientais sempre estiveram embutidas nas discussões sobre a pobreza no município. Isso aconteceu também com outros problemas que foram bastante discutidos, como a habitação e a violência. Segundo o que nos era apresentado nos seminários, o percentual de pobres e miseráveis em Serra chegava a 40%, e discutia-se muito sobre a necessidade de mudança do perfil da população, pois havia um certo medo de Serra se consolidar como uma cidade dormitório. A ideia era repaginar o município de Serra para que não ficasse caracterizado pela pobreza e crime. (LUÍS, 2018, representante da sociedade)

O depoimento de Luís (2018) revela a influência do setor empresarial e a estratégia de a Prefeitura evitar o confronto, especialmente em temáticas ambientais. Tal como em Vitória e Vila Velha, empresas como a Vale S.A. e a ArcelorMittal Tubarão detêm um passivo que não foi equacionado durante as discussões sobre a Agenda 21 e que não aparece no discurso dos documentos-síntese.

No caso do Serra 21-2008, as temáticas que ganharam destaque foram outras. Sobre isso, Bento (2018), um dos consultores desse estudo, faz o seguinte relato:

Durante a elaboração da Agenda 21 (Serra 21-2008), um aspecto que ficava evidenciado em Serra era o fato de que a sua sede, a área mais antiga do município, vinha cada vez mais perdendo importância devido ao dinamismo econômico de Laranjeiras (Parque Residencial Laranjeiras, bairro e principal centro comercial de Serra). A Serra tinha um perfil de morador característico, e uma série de empreendimentos estavam sendo instalados em vários locais, mudando a estrutura do município. Na prática, existiam várias cidades num mesmo território, que misturavam os locais históricos de povoamento mais antigo, o litoral que recebia muitos turistas e uma nova área com forte apelo comercial ou industrial. Muitas vezes, o morador da sede do município tinha mais facilidade de vir a Vitória do que à Laranjeiras, devido à dificuldades no transporte. Houve uma forte preocupação com a questão da mobilidade e de como integrar esse território. Um dos pontos mais destacados foi a construção da rodovia Contorno do Mestre Álvaro, que gerou uma forte discussão devido aos impactos que isso iria causar na área e no município, referente ao levantamento arqueológico e às condições do terreno. Houve uma certa tensão nas discussões referentes à apresentação dos trabalhos, predominando o direcionamento da Prefeitura para que essa obra fosse feita. Recordo-me também que devido à consolidação do bairro de Laranjeiras como a principal área comercial da cidade, houve uma discussão de construção de um centro cultural, o que acabou não saindo. (BENTO, 2018, consultor)

As considerações de Bento (2018) indicam que dentro da estratégia para viabilizar a heterotopia proposta, fazia-se necessária a aprovação de projetos que eram de

interesse de alguns grupos, como a rodovia Contorno do Mestre Álvaro. Mesmo tratando-se de um projeto no qual os consultores indicaram vários problemas, os agentes que capitanearam o processo de elaboração da Agenda 21 o incluíram no documento-síntese.

Em relação ao Serra 21-2012, o depoimento de um dos consultores, Ezequiel (2018), ressaltou que certas temáticas propostas e implementadas a partir da primeira Agenda 21 também foram discutidas, principalmente devido aos impactos que produziram no território:

A Serra teve uma estratégia clara de atração do mercado imobiliário, visando a deixar de ser o 'lugar de toda pobreza'. Durante a elaboração da Agenda 21 (Serra 21-2012), discutimos, numa reunião, os impactos causados pelos loteamentos fechados, com o intuito de estabelecer uma articulação entre a Agenda 21 e o PDM. Na ocasião, o Secretário de Comunicação chegou a dizer que havia sido realizado um grande esforço para atrair esses investimentos, e agora estávamos apresentando outra visão que era desconhecida pela Prefeitura. Acredito que a fala dele foi no sentido de reconhecer o perigo sobre como a cidade estava sendo produzida, o que demonstra muitas vezes que essa estratégia é muito mais direcionada pelo próprio mercado em que o município literalmente embarca. Percebi que não havia uma convergência dos diagnósticos feitos pelos consultores. Um exemplo disso foi o conflito que envolveu a proposta da rodovia do Contorno do Mestre Álvaro. Um diagnóstico de mobilidade apontava essa intervenção como uma importante estratégia para o desenvolvimento da cidade. Contudo, o pessoal da área ambiental e de segurança eram contrários, devido ao impacto que isso poderia gerar na urbanização da cidade. Tinha claramente um conflito a ser discutido, mas qual o posicionamento a ser tomado? Se você olhar o documento, não é possível perceber que não há um conflito entre essas áreas. Chegamos a fazer seminários em conjunto com a equipe que estava elaborando o Plano Diretor, e a discussão sobre a construção dessa rodovia veio novamente à tona, principalmente devido aos efeitos negativos que isso iria gerar. Lembro-me também que outros assuntos, como a expansão urbana, os projetos de mobilidade e os interesses envolvidos, a necessidade de criar Zonas de Interesse Social, o problema ambiental referente à poluição e ocupação irregular das lagoas eram temas que ficaram em evidência nas discussões. A habitação foi outro tema que considero crítico, tratado de forma superficial, já que a Agenda 21 fala em priorizar a habitação social, mas não fica clara como vai resolver questões relacionadas a essa temática, como a questão fundiária, que tem uma relação direta com a concentração de terras e sobre a especulação imobiliária, de determinar onde claramente vai ser a política habitacional. Isso fica muita à mercê do PDM, que é genérico em relação à necessidade de uma indicação clara sobre onde e como serão as políticas habitacionais. Conseguimos fazer um seminário para discutir os problemas causados pelos condomínios fechados e chegamos a trazer um professor de São Paulo bastante crítico ao tema. Porém, percebemos que as políticas habitacionais ficam atrelada às diretrizes do mercado, e acabam indo para as piores localizações onde há falta de articulação com as áreas de maior infraestrutura da cidade. (EZEQUIEL, 2018, consultor)

As considerações de Ezequiel (2018) evidenciam um debate sobre a especulação imobiliária que se constituiu no município a partir de um modelo de urbanização que atraiu empresas do ramo imobiliário, principalmente incorporadoras e construtoras de condomínios residenciais fechados, o que contribuiu ainda mais para a concentração de terras no município. Apesar da reflexão indicada por esse consultor suprarreferido, essa política urbana teve continuidade e vem sendo alvo de vários questionamentos até os dias atuais.

Relativos à existência de problemas e de assuntos polêmicos ou que não foram abordados durante a elaboração desses documentos, os depoimentos revelaram situações distintas quanto à influência de determinados agentes:

Eu me lembro bem de uma discussão sobre a questão da segurança durante a elaboração da Agenda 21 (Serra 21-2000). A consultora, muito ligada à Polícia Militar, afirmou numa reunião que não existia no Estado relatórios detalhados envolvendo indicadores de segurança. Como tenho um parente na Polícia Civil e este havia me dito que a instituição faz relatórios minuciosos sobre a segurança, apresentando vários indicadores, eu a contestei e perguntei se ela estava se referindo à polícia como um todo, mencionando o meu conhecimento sobre os relatórios da Polícia Civil. Apesar de reconhecer que os consultores eram pessoas altamente técnicas, coordenadas pelo Haroldo Correa, que era da Ufes e uma pessoa de grande trânsito político, penso que não somos obrigados a concordar com tudo que é dito. (SALVADOR, 2018, representante popular)

Já em relação ao Serra 21-2008, Bento (2018) relata que, apesar das divergências políticas entre certos agentes políticos, em alguns momentos ocorreu uma convergência em torno de interesses econômicos e que suplantou qualquer indicação técnica contrária, envolvendo alguns projetos:

Durante um período, tanto o Sérgio Vidigal quanto o Audifax Barcelos eram oposição ao governo de Paulo Hartung. Até certo ponto, existia uma busca pela autonomia em relação ao governo estadual, não havendo um alinhamento automático, como aconteceu em outras prefeituras. Mas em alguns momentos, os interesses convergiam em torno de projetos, como no caso da rodovia Contorno do Mestre Álvaro. Esse foi um projeto bastante polêmico devido aos possíveis impactos que ele causaria. Estudos indicaram que a área em que foi projetada a estrada é sujeita a alagamentos, possui um ecossistema frágil, além de terem sido identificados vestígios arqueológicos em vários locais ao longo da área. Alguns consultores alertaram que as obras dessa estrada e o intenso fluxo de veículos traria sérios problemas ambientais. Os consultores também chamaram a atenção para a possibilidade de uma expansão desordenada do perímetro urbano e a especulação imobiliária que esse projeto iria gerar. Porém, esse projeto

contava com o apoio de vários agentes, ocorrendo uma convergência de interesse das elites locais e de fora do município em torno da construção dessa rodovia. Posso afirmar que existiu um *lobby* de empresas imobiliárias, do setor de transporte, dos proprietários das terras, da Associação de Empresários da Serra (Ases) e do governador Paulo Hartung para que essa estrada foi projetada. É bom ressaltar que esse projeto tinha apoio de Sérgio Vidigal e de Audifax Barcelos, que até hoje se revezam no controle político de Serra e que na época eram aliados. O consultor da área de transporte, um ex-professor da Ufes e com forte trânsito no Governo Hartung, trouxe como justificativa para a implantação dessa rodovia, baseando-se nas estatísticas existentes, que havia um intenso fluxo de veículos e um elevado número de acidentes no trecho da BR-101, sendo necessária à sua duplicação. A consultoria de transporte argumentava que a circulação de veículos comprometia as condições de vida, principalmente devido à quantidade de mortes por atropelamento. Além disso, também havia um forte apelo popular para que fosse tomada alguma medida em relação a esse trecho da BR-101. A imagem que foi construída foi a seguinte: não dava mais para continuar com esse trecho da BR-101 com congestionamentos e acidentes. Era preciso mudar. Foi dessa maneira que esse projeto, apesar da maioria dos diagnósticos serem contrários, foi aprovado. (BENTO, 2018, consultor)

Concernente a outras possíveis interferências de agentes e à construção da imagem da cidade, alguns entrevistados apresentaram determinadas impressões sobre esse período:

Uma coisa que foi alvo de muito debate na elaboração da Agenda 21 foi a aplicação do PDM. Houve uma tentativa de o setor imobiliário aprovar algumas modificações, como o aumento do gabarito dos prédios nas áreas litorâneas do município, mas o movimento popular não aceitou. No caso dessa preocupação com a imagem da cidade, acredito que quando o administrador é um cara esperto, ele faz de tudo para atrair a população e legitimar as decisões. Embora a gente saiba que as coisas sempre serão feitas da maneira dele. Se ele procura ter o apoio de entidades de moradores e de empresários, quem irá se opor a sua gestão? Eu me lembro que durante a elaboração da Agenda 21 (Serra 21-2000), ficou atribuído de forma automática que a responsabilidade era de todos, e o que deveria ser feito. Não houve uma discussão sobre a responsabilidade das empresas no processo de crescimento da malha urbana do município, principalmente sobre o surgimento de bairros sem infraestrutura a partir da vinda de vários migrantes que foram atraídos pela possibilidade de emprego. O negócio era mais no sentido do que a Prefeitura irá fazer. O problema é que, à medida que o tempo passa, surgem outros interesses, e a população não cobra os resultados da Agenda, e nem se as diretrizes foram cumpridas. (SALVADOR, 2018, representante da sociedade)

Ainda sobre as interferências de agentes na elaboração da Agenda 21, o consultor, Jacó (2018), apresenta o seu ponto de vista:

Acredito que de forma geral essas interferências sempre ocorrem, já que muitas vezes esses planos são financiados por empresas, como ocorreu em Serra e outros municípios. Aí, realmente fica difícil, né! Acho que deveria haver um cuidado com esse tipo de parceria, principalmente quando falamos sobre a fonte dos recursos que deveria bancar esses estudos e a escolha dos consultores. Cito como exemplo a Agenda 21 de Cariacica (Cariacica Vale Mais-2002), que foi patrocinada pela Vale, em que percebo uma similaridade com outras Agendas 21 municipais que também foram patrocinadas por essa empresa. Observo uma similaridade metodológica desses documentos e, ao cruzarmos os resultados apresentados com outros estudos, as informações são bem divergentes. É possível perceber uma grande fragilidade no processo de elaboração dessas Agendas 21. (JACÓ, 2018, consultor)

Outro consultor também manifestou sua opinião em relação às interferências externas e outros aspectos:

É provável que eu tenha sido escolhido como consultor para elaboração da Agenda 21 de Serra (Serra 21-2008) porque era próximo do Vidigal e contrário à administração de Paulo Hartung. Certamente, houve uma influência dos empresários na elaboração desse documento, já que a Ases dividia o financiamento com a Prefeitura. Também percebi que houve uma espécie de personalização da Agenda 21 conforme a administração. O documento realizado na administração do Audifax Barcelos (Serra 21-2008) começou a ser feito durante a campanha eleitoral e foi entregue pouco antes da eleição. Como era candidato à reeleição, a Agenda 21 funcionaria como uma peça de propaganda. O problema é que ele perdeu a eleição para o Sérgio Vidigal, que naquele momento tinha-se tornado seu desafeto. Ocorre que, ao assumir a Prefeitura, Vidigal imediatamente contratou outra equipe para fazer outra Agenda 21, sepultando tudo o que tinha sido feito. Isso mostra um certo personalismo que foi criado em torno desses documentos. No imaginário da população de Serra, a Agenda 21 não é um instrumento da cidade, mas, sim, um instrumento que é percebido de forma personalizada, sendo vista como a “Agenda do Audifax” ou a “Agenda do Vidigal”. (BENTO, 2018, consultor)

Ao fazerem uma avaliação sobre esses documentos e toda a expectativa gerada na sociedade, os entrevistados são unânimes ao expressarem suas frustrações em relação aos resultados da Agenda 21. Para alguns, “esse documento deveria ter um acompanhamento para que fossem feitas as correções necessárias, sem fugir do objetivo primordial: o bem comum”, como pondera Salvador (2018).

Para Luís (2018), houve uma enorme preocupação em vender a imagem de Serra, falar das vantagens em relação aos outros municípios da Região Metropolitana, mas não houve preocupação com os efeitos que as ações da Agenda 21 poderiam gerar:

Falavam sempre nos seminários que Serra era a bola da vez, que tínhamos que planejar o futuro. Quando ando pelo município, percebo que realmente houve uma grande transformação, principalmente urbanística com os condomínios residenciais. Porém, vários problemas que existiam no passado não foram devidamente tratados e ainda existem no presente”. (LUÍS, 2018, representante da sociedade)

Na opinião de Jacó (2018), houve pouca conexão da Agenda 21 com outros instrumentos, como o PDM e com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em sua avaliação, isso decorreu devido ao fato de que a Agenda 21 não tem força de lei, o que desobriga o gestor a segui-la:

O que a gente percebe é que não há uma continuidade desses planos e deveria ser estabelecida uma conexão com outros instrumentos legais. Trabalha-se com um nível de improvisação e imediatismo muito grande, e o futuro é uma incógnita. Qualquer instrumento de planejamento tem que ter continuidade, execução e um monitoramento permanente, para ser avaliado se o caminho traçado é o mais correto. (JACÓ, 2018, consultor)

5.4 A AGENDA 21 DE CARIACICA: DO CARIACICA VALE MAIS ATÉ A AGENDA CARIACICA

O município de Cariacica elaborou duas Agendas 21: o Cariacica Vale Mais — Plano estratégico da cidade de Cariacica-2003–2022 (CARIACICA, 2002); e a Agenda Cariacica 2010–2030 — planejamento sustentável para a cidade (CARIACICA, 2012). Objetivando diferenciá-los e identificá-los com mais propriedade nesse trabalho, cunhamos a respectiva denominação: no caso do primeiro documento, denominaremos de Cariacica Vale Mais-2002, em referência ao projeto empresarial no qual esse plano-discurso foi inserido; já em relação ao segundo documento, identificaremos como Agenda Cariacica-2012. Em ambos também foram incorporados o ano correspondente à publicação.

Num primeiro indicativo apresentado pelas entrevistas sobre esses documentos, podemos dizer que ambos oferecem perspectivas diferenciadas da cidade, em virtude dos interesses dos grupos políticos que estiveram à frente do processo na gestão de Aloísio Santos (2001–2004) e nas duas de Helder Salomão (2005–2008; e 2009–2012).

Ao contrário de Vitória e Serra, onde chegou a ocorrer uma atualização desses documentos, o processo político de Cariacica se caracterizou por uma ruptura que se refletiu nas Agendas 21. Tal ruptura é percebida no relato dos entrevistados ao mencionarem as dificuldades surgidas devido à conjuntura política, bem como o caráter personalista assumido por esses documentos, sendo por várias vezes referenciados como a “Agenda do Aloísio” ou a “Agenda do Helder”.

Apesar da administração de Helder Salomão promover uma avaliação da execução do Cariacica Vale Mais-2002 (CARIACICA, 2010), a disputa política no município não criou condições para que houvesse uma transição entre as duas gestões que possibilitasse a continuidade das ações previstas. Dessa forma, muitas informações foram perdidas ou simplesmente não foram repassadas. Um indicativo dessa situação é a inexistência de informações sobre os diagnósticos produzidos pelos consultores que trabalharam no Cariacica Vale Mais-2002.

Como ocorreu nos municípios da RMGV aqui analisados, Cariacica também incorporou particularidades locais no processo de elaboração das Agendas 21. Uma dessas particularidades a ser destacada diz respeito ao fato de que sua primeira Agenda 21 teve o seu processo de elaboração financiado pela empresa Vale S.A., advindo daí a denominação “Cariacica Vale Mais”.

O interesse da empresa em financiar esse plano-discurso tem ligação com uma estratégia de atuação junto aos municípios onde a empresa tem terras ou possui algum tipo de atuação. Como exposto pelo Diretor de Pelotização da empresa, Sergio Leite, na Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004, p.13), a empresa criou o programa “Cidade Vale Mais”, gerido na época, pela Fundação Vale do Rio Doce, com o intuito de construir o planejamento estratégico de cidades em todo país. A primeira Agenda 21, ou seja, o Cariacica Vale Mais-2002, é um produto direto desse programa da empresa, que apresentava a iniciativa como uma espécie de parceria público-privada. Assim, observamos em Cariacica uma situação diferenciada em relação aos demais municípios analisados, na medida em que uma empresa assumiu o protagonismo das ações na construção desse primeiro documento.

Visando a reconstituir detalhes sobre a atuação desse agente e outras características que influenciaram a elaboração desses dois documentos, consideramos os depoimentos de suma importância, pois resgatam detalhes que foram obliterados sobre esses documentos e a conjuntura política de Cariacica. As entrevistas foram

realizadas com os seguintes agentes: Rubião (integrante da Federação de Associações de Moradores de Cariacica e representante da sociedade no Cariacica Vale Mais-2002 e na Agenda Cariacica-2012); Glória (economista e representante de Prefeitura na Agenda Cariacica-2012); Lina (integrante da Federação de Associações de Moradores de Cariacica e representante da sociedade no Cariacica Vale Mais-2002 e na Agenda Cariacica-2012); e Melquior (economista e consultor na Agenda Cariacica-2012).

Procurando entender as motivações para elaboração da Agenda 21 e o processo participativo, observamos que os entrevistados apresentaram visões singulares em relação aos dois documentos. Rubião (2018), um dos representantes da sociedade que participou da elaboração dos dois documentos, apresenta o seu ponto de vista:

Fui bem atuante no movimento comunitário, e participava das reuniões da Federação das Associações de Moradores de Cariacica (Famoc). Participei da elaboração das duas Agendas 21 e me lembro que as discussões na primeira agenda (Cariacica Vale Mais-2002) eram realizadas na Faculdade Pio XII, e contava com um grande número de pessoas. A participação aumentava principalmente quando o assunto era ligado aos terrenos da Vale em Cariacica, e havia uma certa esperança que alguma coisa boa iria acontecer, já que existia uma antiga reivindicação da comunidade para que a empresa cedesse o morro da Companhia (área ocupada pela Vale quando se instalou no município). Logo no início, achei a iniciativa boa, principalmente porque o Soares (Luis Soares — coordenador de relações institucionais da CVRD-ES na época) trazia as informações e alimentava a discussão sobre os temas. Trabalhava-se com uma perspectiva sobre aquilo que era possível de ser feito sobre o futuro da cidade. Enquanto tema a ser discutido, a Agenda 21 foi apresentada como sendo um debate sobre a cidade do futuro; tínhamos toda a esperança de que um dia nós teríamos uma participação maior nessa discussão, e que isso fosse levado a sério. A primeira Agenda (Cariacica Vale Mais-2002) foi financiada pela Vale; sempre havia um carro da empresa distribuindo material para as discussões, além de representantes da empresa se encarregarem da elaboração dos resumos das atas referentes às discussões anteriores. Nessa primeira Agenda 21, o setor imobiliário teve uma forte presença nos seminários, o que gerou muitas discussões, porque queriam continuar fazendo os loteamentos de qualquer jeito, e o movimento popular desejava que os parcelamentos fossem feitos de acordo com o Estatuto da Cidade. Na gestão do Helder (Agenda Cariacica-2012), eu me lembro que o pessoal da Prefeitura era bastante empenhado, e já sabiam como trabalhar com maior desenvoltura do que o pessoal da época do Aloízio Santos. Na época do Aloízio, eles não tinham um contato direto com a população, a não ser os cabos eleitorais que eles manipulavam. Na gestão do Helder, foi pinçada muita gente do movimento popular para integrar sua equipe na Prefeitura, e essas pessoas sabiam muito bem como encaminhar essas discussões. (RUBIÃO, 2018, representante da sociedade)

Outra representante da sociedade, Lina (2018), traz a sua visão sobre o processo e complementa:

Sempre fiz parte da associação de moradores do meu bairro e fui indicada pela Famoc para que participasse das discussões das duas Agendas 21. Entendo que esse documento tinha um caráter municipal, estadual e nacional, já se tratava de temas que não ficavam só no município. Nossa participação sempre tinha a ideia de discutir como Cariacica era organizada, o que faltava, e o seu papel na Grande Vitória. Em relação às duas Agendas, posso dizer que a da gestão de Aloísio Santos (Cariacica Vale Mais-2002) era um documento mais genérico, até porque ele tinha pouco contato com as comunidades. Ocorreram debates, só que de forma mais controlada, já que o Prefeito e seu filho eram pessoas que atuavam politicamente em Cariacica. Já na Agenda do Helder (Agenda Cariacica-2012) houve maior participação e debate porque existia mais contato com as associações de moradores e com a Famoc. Um exemplo disso foi que chegamos a debater formas de integração de Cariacica na Região Metropolitana. No caso da participação da Vale na elaboração desses dois documentos, acredito que isso aconteceu de maneira natural, até porque tinha unidades em Itaquari e Porto de Santana (bairros de Cariacica), e a gente sempre utilizava esses espaços para fazer reuniões. Acredito que na segunda Agenda (Agenda Cariacica-2012) a empresa teve maior participação, até porque seus dirigentes nos reconheciam como representantes de entidades, o que possibilitou maior debate. (LINA, 2018, representante da sociedade)

Os depoimentos de Rubião e Lina (2018) revelam a diferença relativa à participação popular nas duas Agendas 21. Fica evidenciado que a primeira no Cariacica Vale Mais-2002 é marcada pela imposição de interesses empresariais, além de reverberar antigas práticas locais, como a maneira desordenada do parcelamento do solo do município. No caso da Agenda Cariacica-2012, os depoimentos indicam que houve uma preocupação com a participação popular e com o fato de que o planejamento da cidade deveria levar em conta a perspectiva metropolitana.

No caso de Glória (2018), que também trabalhou na agenda Serra-2007, representante da Prefeitura, ela identifica algumas características quanto ao processo participativo na Agenda Cariacica-2012:

A minha recordação sobre o processo de elaboração Agenda 21 de Cariacica (Agenda Cariacica-2012) é de que houve um processo amplo de participação, com audiências públicas e vários seminários para debater áreas diferentes. Havia um grupo executivo que era responsável pela decisão e contava com a representação dos moradores, dos empresários, dos consultores e da Prefeitura. No caso de Cariacica, a elaboração dessa Agenda 21 demorou dois anos. Quando assumi meu cargo na Prefeitura, percebi que não havia no município uma cultura de fomentar o debate com a população, até mesmo porque a anterior (Cariacica Vale Mais-2002) foi basicamente elaborada por

uma consultoria contratada pela Vale, e percebemos que não houve participação. Quando falávamos dessa primeira Agenda 21 com a população, a maioria não se sentia parte dela, e algumas pessoas até lembravam que era um documento de cor amarela, que foi feito pela Vale. Posso dizer que no caso desse documento, o estudo foi bem superficial e não apresentou a realidade da cidade naquele período. Tivemos problemas até mesmo para conseguir informações sobre esse trabalho, já que os diagnósticos realizados para essa Agenda 21 (Cariacica Vale Mais-2002), além de outras informações, simplesmente desapareceram ou não foram produzidas. Para propor os rumos de Cariacica por meio de um novo planejamento (Agenda Cariacica-2012), tivemos que começar praticamente do zero, tendo como referência apenas o documento final do Vale Mais. (GLÓRIA, 2018, representante da Prefeitura).

Ainda sobre o processo de gênese da Agenda 21 em Cariacica, Melquior (2018), um dos consultores contratados para elaboração da Agenda Cariacica-2012, e que também participou da Agenda de Vitória, fornece mais detalhes sobre o início dos trabalhos envolvendo esse documento e os interesses dos agentes durante esse período:

Posso dizer que foi um trabalho que começamos do zero, pois não tivemos contato com a equipe anterior ou com os estudos realizados por eles, além de ter que lidar com os interesses de vários agentes no município. Chegamos a conversar com representantes da Vale sobre as pretensões da empresa e quais os projetos. A Vale estava num momento de redefinição de sua estratégia, estabelecendo uma vinculação do porto de Capuaba com um porto seco em Cariacica, para estocagem de *containers* na área de cargas variadas. A ideia era vincular o porto de Capuaba a um terminal que seria feito no bairro Flexal conectado a uma ferrovia e a uma ideia de um transporte via balsas pela baía de Vitória. A empresa estava desativando parte de um antigo terminal portuário, e essa redefinição das estratégias envolvia a logística de transporte. Essa era a posição da Vale naquele momento, só que as coisas não se viabilizaram até hoje. Além disso, também existia em Cariacica uma disputa pelo território envolvendo as empresas de logística, tentando impor uma dinâmica para o município de substituição das áreas rurais, próxima à BR-101, visando a utilizá-las para depósitos de cargas diversas. Havia o objetivo de destinar essas áreas para armazenamento no contorno da BR-101, conjugado com a criação de um grandeanel viário. Por outro lado, também existia o setor imobiliário que procurava aprovar uma alteração no PDM, visando a avançar em direção à área rural. A ideia era construir uma rodovia por trás do Mochuara (maciço que integra um Parque Natural Municipal com o respectivo nome) vinculada à BR-101, praticamente jogando o urbano em cima do rural. Soma-se a isso a existência de uma disputa por terras entre o setor de logística e outras atividades do município, sempre com o discurso de que esse setor seria a salvação do município. Nós, consultores, defendíamos uma posição de requalificar essa função envolvendo importação e armazenamento, com a ideia de que o município poderia aproveitar aquilo que seria a vocação logística para o processamento industrial. Em vez de simplesmente converter o município num grande entreposto comercial, poderia ser aproveitado o circuito de importação visando a fazer um enriquecimento desses produtos por meio do reprocessamento industrial, o que viabilizaria a exportação para dentro e para fora do Estado. Contudo, pelo que é possível observar atualmente, tanto a logística quanto a construção civil têm ganhado força, como pode ser

verificado pela destruição de morros para criar áreas planas da estocagem, o que afeta os recursos hídricos do município. Observamos que a Vale é o principal agente dessas intervenções, juntamente com a construção imobiliária, por deter um porto de cargas diversas dentro da baía de Vitória. (MELQUIOR, 2018, consultor)

Os depoimentos de Glória e Rubião (2018) demonstram a existência de um processo de ruptura entre os grupos políticos que estiveram à frente da Prefeitura, expressando a dificuldade por parte dos consultores que elaboraram a Agenda Cariacica-2012 em conseguir informações. Ao mesmo tempo, é perceptível a influência de alguns agentes, como os segmentos imobiliário e de logística, na produção do discurso da Agenda Cariacica-2012, a despeito das recomendações relativas a intervenções formuladas por alguns consultores. Nesse sentido, a estratégia utilizada dentro do campo de disputa (BOURDIEU, 2013, 1983) passa pela construção de uma significação na qual a atividade de logística é apresentada como uma “solução” para o desenvolvimento do município.

Dentre os assuntos que ganharam maior realce, Rubião (2018) elenca os que mais se destacaram nas duas Agendas 21:

Acho que tanto na Agenda do Aloízio (Cariacica Vale Mais-2002) quanto na Agenda do Helder (Agenda Cariacica-2012), a discussão mais forte foi em torno do uso do solo. Acho que isso se deve ao fato de que a forma como Cariacica foi ocupada é um crime. Até mesmo para se implantar o Transcol em Cariacica não foi brincadeira, porque até hoje as ruas não comportam o fluxo de veículos. Desde a primeira Agenda 21, já existia uma discussão sobre o uso do solo e o que poderia ser feito. Discutiu-se a reestruturação de algumas vias, como a duplicação da rodovia José Sette e a construção da rodovia Leste–Oeste, ligando Cariacica à rodovia Darly Santos. Agora, nem sempre concordávamos com o que era proposto. Costumo dizer que o movimento popular tem a sua visão do que é melhor para a cidade, que necessariamente não é a mesma dos técnicos da Prefeitura e dos empresários. Um exemplo disso foi a constituição, durante as discussões dessa Agenda 21 (Cariacica Vale Mais-2002) de uma representação do setor moveleiro. Essa representação ganhou um certo destaque nas discussões e queria que fosse doada uma área pública na rodovia do Contorno para a criação de um polo moveleiro. Na época, não concordamos e até hoje esse polo não aconteceu. Na época do Helder (Agenda Cariacica-2012), lembro-me de que o assunto mais discutido foi a criação de medidas para a permissão de novos loteamentos no município, de acordo com o Estatuto da Cidade. Havia a disposição de discutir e realizar a doação das escrituras para que as pessoas melhorassem suas condições. Houve também uma discussão sobre a criação de parques municipais, como o Cravo e a Rosa, e um debate sobre a doação da área do morro da Companhia, uma área que o movimento comunitário há muito tempo reivindicava da Vale. Chegamos a discutir a possibilidade de doação e contávamos com essa área, mas, estranhamente, isso não aconteceu e acabou sendo ocupada pelo governo estadual. Nessa Agenda do Helder (Agenda Cariacica-2012), apareceu uma

discussão sobre transferir a Ceasa para outra área e construir nesse espaço uma rodoviária ou um hospital público. O intenso fluxo de caminhões e os assaltos nessa área da Ceasa causam uma série de problemas. Porém, isso nunca foi adiante. A mesma coisa aconteceu com os polos moveleiros e de confecções, que eram propostas discutidas desde a primeira Agenda 21, e com o transporte aquaviário. Outro assunto que teve bastante destaque na segunda Agenda foi a urbanização da orla de Porto de Santana, que é um problema sério, porque ali ocorreu uma ocupação desordenada, além de também ter áreas pertencentes à Vale. Nessa região, houve um parcelamento e uma comercialização dessas terras sem qualquer documentação legal, o que dificulta qualquer planejamento. Cheguei a ir a uma assembleia em Porto de Santana, para discutir a distribuição das escrituras e houve muita confusão e ameaças, já que alguns não aceitavam que houvesse uma intervenção urbana na região. Se a pessoa tinha um lote e estava prevista a construção de uma rua ou de uma escola, ela não cedia de forma alguma. Nesse dia, ao final da reunião, os técnicos da Prefeitura tiveram que ser escoltados pela polícia. (RUBIÃO, 2018, representante da sociedade)

Na ótica de Lina (2018), outras questões alcançaram grande relevância, sendo que algumas transpassavam a dimensão local e atingiam uma escala regional:

Uma das coisas que apareceu desde a primeira Agenda 21 (Cariacica Vale Mais-2002) e aprofundamos na segunda (Agenda Cariacica-2012) foi a questão da Região Metropolitana. Cariacica integra esse espaço junto com outros municípios, que têm muita coisa em comum com a nossa cidade. Daí, a necessidade de discutir como a cidade poderia avançar, como seria a interferência nesses municípios, quais eram as propostas que deveriam atender aos moradores. Apareceram também outras questões ligadas ao meio ambiente e à mobilidade urbana. No caso da discussão ambiental, avalio como importante porque o município se integrou, começou a se articular com Vitória, Vila Velha e Serra, e a participar em condições de igualdade, no sentido de que Cariacica sempre esteve mais atrasado em relação aos demais no tocante a políticas públicas. Também discutimos bastante a relação da Vale junto às entidades comunitárias, principalmente como as entidades populares poderiam utilizar o espaço físico que a empresa tinha em Itaquari. (LINA, 2018, representante da sociedade)

Ainda sobre os assuntos que mais se destacaram, Melquior (2018) acrescenta alguns detalhes acerca da conjuntura que envolveu a discussão da Agenda Cariacica-2012:

Um assunto que teve destaque foi a disputa pelas terras da Vale, em específico um morro localizado no bairro Itaquari (Morro da Companhia). A Vale alegava que aquele morro era de sua propriedade, mesmo depois da privatização; por meio de um litígio judicial, os moradores conseguiram reverter esse processo, e a Vale teve que abrir mão daquele território. Existem hoje vários interesses naquele local e no seu entorno, inclusive para a criação de parques municipais. A Vale, por exemplo, tinha interesse em tornar essa área um parque natural com a finalidade de conseguir pagamentos por serviços ambientais, o que permitiria continuar a mantê-la

sob seu controle. Houve também um debate sobre o projeto da quarta ponte, cuja primeira coluna, do lado de Cariacica, seria dentro do estuário do rio Itanguá, o que geraria um enorme impacto. Apesar de não ter sido viabilizado até hoje, esse foi um projeto que não conseguimos impedir e, ao mesmo tempo, havia uma pressão para viabilizá-lo. O grande problema naquela época eram os alagamentos do bairro Campo Grande em dias de chuva. Vários rios tiveram seu curso interrompido devido às obras de construção da BR-101. Lembro-me de que ocorreu uma discussão muito forte sobre a movimentação de terras retiradas de aplainamento de áreas próximo a essa rodovia, que seriam depositadas em locais inapropriados, como o leito de rios. Foi muito difícil convencer a população de que isso não poderia ser feito. (MELQUIOR, 2018, consultor)

Os depoimentos de Rubião, Lina e Melquior (2018) evidenciam a disputa por áreas, como no caso das intervenções urbanas propostas para a criação de polos empresariais, na urbanização do bairro Porto de Santana e na reivindicação do Morro da Companhia. De outra parte, é perceptível nos depoimentos que a discussão ambiental estava condicionada ao campo econômico. Rubião e Lina (2018) também lembraram que desde a elaboração do Cariacica Vale Mais (2002), dois agentes econômicos dos municípios, o setor de confecções e o setor moveleiro, se organizaram e conseguiram inserir algumas propostas, como a criação de um polo de confecções e um polo moveleiro no município. Essa articulação continuou na Agenda Cariacica (2012) em parceria com a Associação Empresarial de Cariacica (AEC).

Referente a problemas e interferências de agentes durante a construção da Agenda 21, os entrevistados apresentaram algumas situações que ocorreram durante o processo. Na opinião de Lina (2018), um dos problemas estava na dificuldade de reconhecer a legitimidades das representações populares:

A participação popular na Agenda do Aloízio Santos (Cariacica Vale Mais-2002) foi mínima. Não havia por parte da Prefeitura um reconhecimento da Famoc e de outras entidades como representantes da população. Nem a estrutura da Prefeitura era disponibilizada para que pudéssemos participar mais ativamente das discussões sobre esse documento. Essa situação mudou na gestão de Helder Salomão. Também encontramos uma forte resistência de empresas do setor imobiliário, durante as discussões nas duas Agendas (LINA, 2018, representante da sociedade).

De outra parte, Melquior (2018) também destacou a falta de reconhecimento da equipe técnica por parte do setor empresarial:

A equipe técnica teve muita dificuldade para colocar sua posição diante de interesses de empresas de logística, do setor imobiliário, da Vale e de outros segmentos empresariais. Os empresários não queriam discutir com a equipe técnica, somente com a administração; e acabaram convencendo que o município possui uma vocação para a logística e que não poderia ter uma área rural daquele tamanho na Região Metropolitana, que era um sinal de atraso. Isso ganhou destaque nas discussões para elaboração da Agenda 21. O setor empresarial produziu um discurso que convenceu as pessoas; a equipe técnica tentou apresentar alternativas a isso, uma vez que isso implicava destinar áreas que seriam utilizadas para outras atividades econômicas, além de concentrar essas terras nas mãos de poucas pessoas. Reconheço que após a Agenda 21, muita coisa aconteceu, como os condomínios, mas isso não está associado a um efeito multiplicador dentro de uma cadeia produtiva. A causa disso é a mentalidade daquilo que chamam de empresário aqui no Espírito Santo. Não os considero empresários, mas comerciantes que compram barato para vender caro e não têm visão de projeto a longo prazo. Até mesmo as empresas multinacionais situadas aqui querem somente viabilizar a produção deles, comportando-se como ilhas que estão viradas de frente para o exterior e de costas para o Estado. Não há uma integração do território. (MELQUIOR, 2018 consultor)

Já a consultora Glória (2018) revelou a existência de um outro tipo de problema:

Em Cariacica, nós tivemos um enfrentamento com a ONG Espírito Santo em Ação. Eles apresentaram restrições em relação à contratação de alguns especialistas como consultores, pois queriam indicar algumas pessoas que eram próximas. Eles não conseguiram que nós contratássemos os indicados, mas conseguiram vetar a contratação de alguns consultores. Durante uma reunião, essa ONG chegou a propor que fizéssemos uma Agenda 21 de “gabinete”, ou seja, sem que houvesse a participação da população em qualquer discussão. Falaram que não tinha necessidade de um debate e que deveria ser um documento elaborado com rapidez e que pudesse ser usado pelos empresários. Chegaram inclusive a mencionar que dariam o suporte financeiro para que fosse feito dessa maneira. Na verdade, eu acredito que eles queriam um documento que servisse de encarte ou propaganda da cidade para as empresas. A minha impressão sobre a forma de atuação dessa ONG foi a de que eles achavam que Cariacica era uma “terra sem lei” e que poderia ser feita qualquer coisa do jeito que eles quisessem. (GLÓRIA, 2018, representante da Prefeitura).

Os problemas relatados por Lina, Melquior e Glória (2018) colocam em relevo a pressão dos agentes econômicos em manter seus interesses por meio da Agenda 21, tal como no caso da ONG Espírito em Ação. Pelos depoimentos, é possível inferir que a estratégia de produção discursiva tinha como base uma significação que apresentasse os interesses desses agentes como sendo da cidade de Cariacica.

Alguns entrevistados também destacaram o esforço mediado pela Agenda 21 em construir uma imagem da cidade que pudesse romper com a própria ideia que a

população tinha de Cariacica. Sobre esse aspecto, Rubião (2018) teceu algumas considerações:

Acho que um elemento marcante na primeira Agenda 21 (Cariacica Vale Mais-2002) e que contribuiu para que pudéssemos imaginar uma outra cidade foi a perspectiva de atuação da Vale. Nessa Agenda, os representantes da empresa sempre falavam que a companhia iria investir em algumas coisas para favorecer o município, e isso deixou a população esperançosa, mas aos poucos foi perdendo a motivação. Na época da Agenda do Helder (Agenda Cariacica-2012), acredito que houve uma nova perspectiva de reconstrução do município, através de propostas como a criação dos polos de confecção e moveleiro. Seria um novo período de industrialização do município depois de perder várias empresas. Foram organizadas feiras de negócios para atrair investimentos e eventos esportivos para ajudar a projetar a cidade. Hoje, nem se houve mais falar nisso. (RUBIÃO, 2018, representante da sociedade)

Acerca de uma possível existência de parceria ou ações voltadas para o direcionamento de investimentos para Cariacica que foram recusados por outros municípios, Glória (2018) lembra de um aspecto:

Não lembro de nenhuma reunião específica, mas participamos do Conselho da Região Metropolitana e sempre aparecia esse tipo de questão envolvendo os municípios da Região Metropolitana. Ocorre que existem intercâmbios entre os secretários e sempre acontece um diálogo sobre que tipo de investimento poderia ir para determinada cidade. Cito como exemplo o caso dos investimentos imobiliários, que naquela época estavam sendo direcionados à Serra e Cariacica, porque Vitória não comportava esses investimentos em função da indisponibilidade de áreas para a construção civil. (GLÓRIA, 2018, representante da Prefeitura)

Concernente a uma avaliação sobre a motivação que levou esses documentos ao insucesso, os entrevistados indicaram causas diversas. Para Melquior (2018), o problema reside na tradição autoritária no Brasil e no modelo de gestão para a cidade:

Existe o mito do mandato e, uma vez que é concedido ao gestor municipal o mandato de quatro anos, ele se vê no direito de fazer aquilo que é conveniente. Limita-se a negociar com alguns setores mais organizados do empresariado, com a Câmara de Vereadores e faz o que bem entende, não havendo um instrumento de controle social sobre isso. O planejamento estratégico é um momento rico para pensar a cidade, mas com a forma autoritária com que o Estado é gerido no Brasil, isso impede que haja uma discussão para que um documento como a Agenda 21 seja executado. (MELQUIOR, 2018, consultor).

Na visão de Glória (2018), várias ações puderam ser executadas, mas há outras que o próprio jogo político impede que sejam. Ela atribui esse problema à descontinuidade governamental, principalmente quando envolve brigas de grupos políticos. Ela também acrescenta outros elementos:

Há muita concentração na figura do prefeito, mas quem realmente toca a administração pública é a equipe, que muitas vezes é integrada por pessoas que não possuem conhecimento do que é um planejamento estratégico e sua importância para a cidade. Acredito que também haja uma certa ilusão de fazer um planejamento sem que existam condições orçamentárias. Além disso, há dificuldades envolvendo falta de equipamentos, carência de pessoal técnico e de sistematização das informações. Acho importante fazer uma integração do Plano Pluri-Anual (PPA) com a Agenda. (GLÓRIA, 2018, representante da Prefeitura)

Para Lina (2018), a Agenda 21 teve a sua importância; e isso dependeu muito de quem estava à frente da Prefeitura:

Teve o seu momento, né! Depois da saída do Helder, essas coisas foram desaparecendo. Acho que foi um período interessante porque Cariacica não aparecia em nada. Como um município da Grande Vitória, Cariacica começou a ter mais visibilidade, e isso foi bom para a cidade e para os moradores, mas não houve continuidade. A Vale atualmente tem os projetos dela, a população se dispersou e não houve avanço nos debates. Penso que também ocorreu uma falta de visão das entidades comunitárias, que não entendiam o processo metropolitano. (LINA, (2018, representante da sociedade)

Na visão de Rubião (2018), o que ficou foi um certo descrédito e um desânimo para a população, que acarretou numa desmobilização na luta pelos direitos:

O negócio é saber se a população acreditará novamente nesse tipo de projeto. Há um desânimo muito forte que não tem origem apenas na questão social, e parece ser uma coisa mais ampla. Percebo que hoje não se discutem mais problemas existentes nos bairros. Um exemplo disso foi o aparelhamento político de todos os Conselhos de Cariacica, que foram todos desativados. O Prefeito Juninho (Geraldo Luzia de Oliveira Junior — 2013–2016; e 2017–2020) criou uma espécie de movimento paralelo à Famoc, por meio de uma associação, que atualmente participa desses conselhos no lugar da Famoc. Essa associação é que indica os representantes populares para os Conselhos em Cariacica. Se você entrar no site da Prefeitura, perceberá que não há qualquer discussão envolvendo os Conselhos ou alguma reivindicação dos representantes populares junto à Prefeitura. (RUBIÃO, 2018, representante da sociedade).

Os depoimentos aqui apresentados revelam aspectos da conjuntura política nos municípios e indicativos dos interesses e estratégias adotadas pelos agentes em relação à elaboração das Agendas 21. No próximo capítulo, desenvolvemos uma análise sobre os documentos-síntese e os cadernos dos consultores que revelam mais elementos desses interesses.

6. ANÁLISE DOCUMENTAL DAS AGENDAS 21

Os depoimentos obtidos dos agentes que participaram das Agendas 21 demonstram aspectos do processo de elaboração desses documentos em cada município. Nesta etapa do estudo, apresentamos a nossa análise referente às Agendas 21 dos municípios estudados. Almejamos aqui identificar como a cidade foi sintetizada, quais áreas ou elementos foram colocados em evidência, bem como a identificação dos agentes e seus interesses em relação à cidade.

Como já exposto nos procedimentos metodológicos, categorizamos os documentos em dois grupos: os documentos finais disponibilizados ao público, denominados aqui de documentos-síntese; e os estudos técnicos elaborados pelos consultores, nomeados aqui como cadernos dos consultores. Trabalhamos com uma análise a partir da identificação da codificação sintática e semântica presente nos documentos.

A análise dessa codificação tem como base o trabalho de Raffestin (1993), ao entender como código sintático o tipo que caracteriza a construção do território a partir da forma, da dimensão e sua posição. No caso do código semântico, Raffestin (1993) o compreende como formas de dissimulação da estratégia que conduziu o resultado através dos tipos de mensagens apresentadas. Assim, dentro da análise dos códigos sintáticos trabalhamos com os elementos dispostos nos documentos-síntese, identificados: como fotos, mapas, ilustrações. No caso dos códigos semânticos, são analisados os seguintes elementos: os enunciados, a existência de um léxico característico da Agenda 21 Local e as metáforas que são utilizadas no discurso desses documentos.

Dentro da análise proposta, verificamos aspectos que remetem a um processo de síntese da cidade como um produto que é apresentado aos potenciais agentes investidores. Almejamos aqui avaliar qual a retórica contida nesses documentos e quem são os agentes beneficiados pelo plano-discurso.

Em relação aos cadernos dos consultores, estabelecemos um comparativo entre esses estudos produzidos e os documentos-síntese. Visamos a estabelecer um quadro comparativo sobre temas abordados e sugestões realizadas pelos consultores, e se tais indicações foram incorporadas ao documento-síntese. A

finalidade é identificar o que foi suprimido na narrativa apresentada pelo documento-síntese.

Também identificamos e analisamos os agentes apresentados pela narrativa das Agendas 21, abordando as suas ligações e seus interesses. Seguindo a lógica de análise dos agentes a partir das suas interações e relacionamentos (BOURDIEU, 1989), optamos por estabelecer uma categorização relativa à participação desses agentes como promotores, patrocinadores e participantes, conforme a sua indicação nos documentos-síntese. Assim, conseguimos identificá-los da seguinte maneira: agentes públicos envolvidos como realizadores ou patrocinadores; agentes representantes da população envolvidos diretamente; agentes privados que aparecem como patrocinadores; e os agentes influentes que não aparecem diretamente. A partir dessa identificação, verificamos quais os agentes mais atuantes no processo de elaboração das Agendas 21.

Com base nas informações obtidas a partir da codificação e baseada no arcabouço teórico de Raffestin (1993; 1976), nossa análise neste capítulo também expõe um mapeamento das áreas centrais e dos lugares de poder apresentados pelo jogo retórico contido nos documentos-síntese.

6.1 O VITÓRIA DO FUTURO: PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE 1996–2010

Indagamos inicialmente como esse documento (Figura 7) expõe a cidade de Vitória e qual a sua estratégia para atrair os possíveis investidores. Ao analisarmos a sua narrativa, verificamos que esse plano-discurso descreve Vitória como um lugar diferenciado no Espírito Santo, retratando-a como o principal produto existente no território capixaba e sendo detentor de atributos que nenhuma outra cidade do Espírito Santo possui.

Dentro da sua estratégia, o VF-1996 (VITÓRIA, 1996) descreve Vitória como uma cidade dotada de uma qualidade de vida em relação aos moradores, com grandes remanescentes naturais e belas paisagens, com a proposta de ser um grande polo regional comercial e logístico, dotado de boa infraestrutura, possuidor de empresas com tecnologia de ponta, contando com uma gestão eficiente e com um promissor setor de turismo.

Figura 7 — Capa do Vitória do Futuro 1996



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996)

6.1.1 Códigos sintáticos

6.1.1.1 Fotos

As fotos são o código sintático mais utilizado nesse documento; a maioria apresenta a cidade de Vitória a partir da ênfase em aspectos como as imagens panorâmicas da cidade, tendo em primeiro plano elementos como a baía de Vitória, com destaque para áreas como a baía de Vitória, as ilhas do Frade e do Boi; bairros como o Centro, Enseada do Suá e Praia do Canto; ou equipamentos e intervenções como a ponte da avenida Rio Branco (inaugurada nesse período) e a urbanização do bairro São Pedro (Figura 8) . As imagens também ressaltam outros elementos naturais, como a Pedra dos Dois Olhos — um importante marco paisagístico da cidade, integrando a Reserva Ecológica Municipal do Dois Olhos — e o Parque da Fonte Grande. A narrativa também evidencia o bioma mangue como um elemento característico da paisagem da

cidade, realçando a Estação Ecológica do Lameirão, além das praias, em específico os balneários de Camburi e Curva da Jurema, como áreas que seriam frequentadas e conhecidas pela população local e por turistas.

Figura 8 — Fotos panorâmicas utilizadas pelo VF-1996



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996, p. 6, 7, 33, 84)

Observa-se que as imagens paisagísticas das fotos são utilizadas como elementos de composição que reforçam a noção de existência de uma qualidade de vida em Vitória, o que remete a uma significação sobre essa cidade ideal para investimentos, moradia e lazer. Por vezes, essas imagens aludem à ideia de Vitória como um lugar privilegiado, dotado de qualidade de vida, possuidor de belezas naturais, de atividades de lazer, de parques municipais (Figura 9), de uma vegetação preservada e de um povo hospitaleiro, sugerindo tratar-se de um lugar turístico, o que em nosso ponto de vista, reforça a ideologia geográfica em torno do mito da “cidade privilegiada”. Pode-se inferir que tais imagens de elementos naturais também se constituem num reforço a um tipo de discurso, no qual se evidencia o modelo de gestão adotado em Vitória

como conciliador, tanto pela adesão da população quanto pela possível harmonia entre o crescimento econômico e o meio ambiente.

Figura 9 — Fotos do VF-1996 com indicadores de qualidade de vida



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996, p. 66, 71, 78)

As fotos também são utilizadas para reforçar a importância de algumas áreas da cidade. Um caso específico tem relação com a proposta de revitalização do Centro da capital. As imagens que o retratam ao lado do porto enfatizam a ideia de que ambos compõem um cenário que se integra ao que seria a vocação portuária da cidade.

As imagens também ressaltam aspectos que seriam integrantes de uma identidade da população de Vitória (Figura 10), como a moqueca capixaba e as desfiadeiras de siri (a gastronomia do lugar); a Catedral de Vitória (a religiosidade) e o Mercado da Capixaba (uma edificação que remete à história da cidade).

É perceptível que a narrativa do plano-discurso também trabalha com o que poderíamos chamar de uma “domesticação” de espaços públicos e privados, ao capturá-los e apresentá-los como referências de síntese da cidade de Vitória. Por

intermédio da seleção de imagens e de outros elementos, os códigos também podem ser interpretados como peças de afirmação da hegemonia local, pelas quais o poder de alguns agentes é legitimado, ao mesmo tempo em que são oferecidos ao consumo de possíveis investidores.

Figura 10 — Montagem de fotos com elementos identitários usados pelo VF-1996

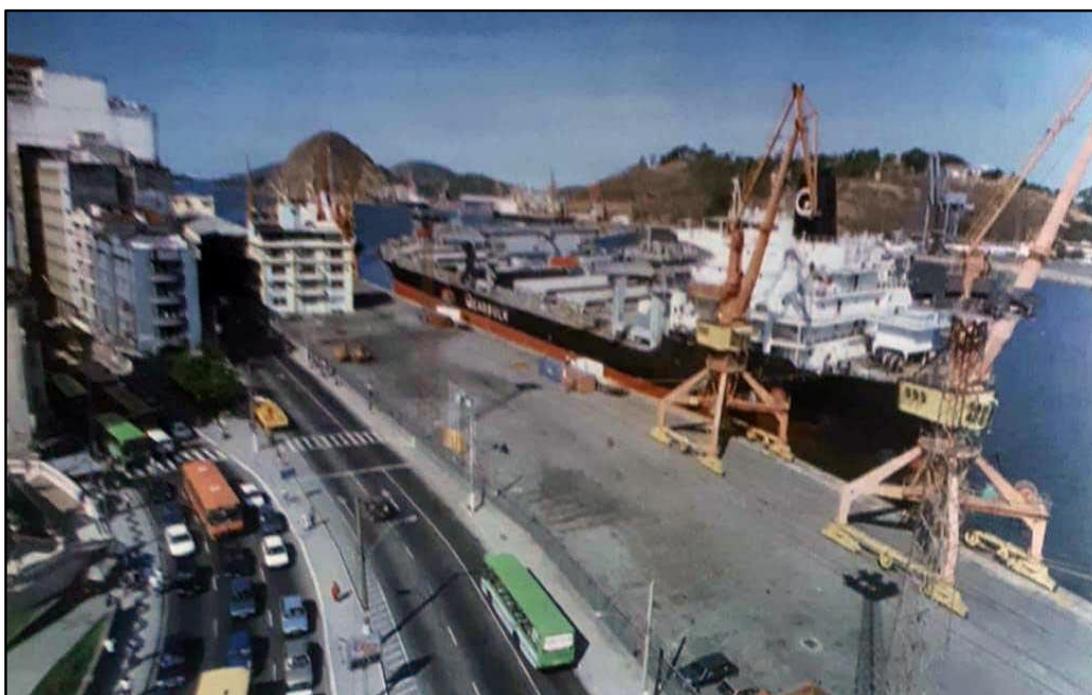


Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996, p. 61, 77, 78, 94)

No VF-1996 (VITÓRIA, 1996), é perceptível que a narrativa promove alguns locais da cidade. Um exemplo disso é a apresentação do Centro e do Porto de Vitória (Figura 11), como lugares dotados de uma carga simbólica. O Centro aparece como a área onde tudo começou, o lugar de identificação do morador de Vitória; já o Porto representa a conexão de Vitória com a Globalização, com as oportunidades a serem aproveitadas e que devem ser potencializadas.

Visando à promoção de áreas da cidade, percebemos que as representações dos manguezais da capital também são dotadas de uma significação, cujas fotos propendem a massificar a existência de um elemento paisagístico característico de Vitória que seria “comum” a todos, ao mesmo tempo em que se associaria a atividades tradicionais, como a pesca e o artesanato das panelas de barro. Simbolicamente, o uso da imagem do manguezal produz uma significação voltada para a ideia de que Vitória é uma cidade que preserva o meio ambiente e está sintonizada com o futuro. Por meio desse bioma também se reforça o modelo de urbanização da região de São Pedro, sugerindo tratar-se de uma área surgida a partir de ocupações irregulares e que se integra à cidade.

Figura 11 — Foto do porto de Vitória



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996, p. 44)

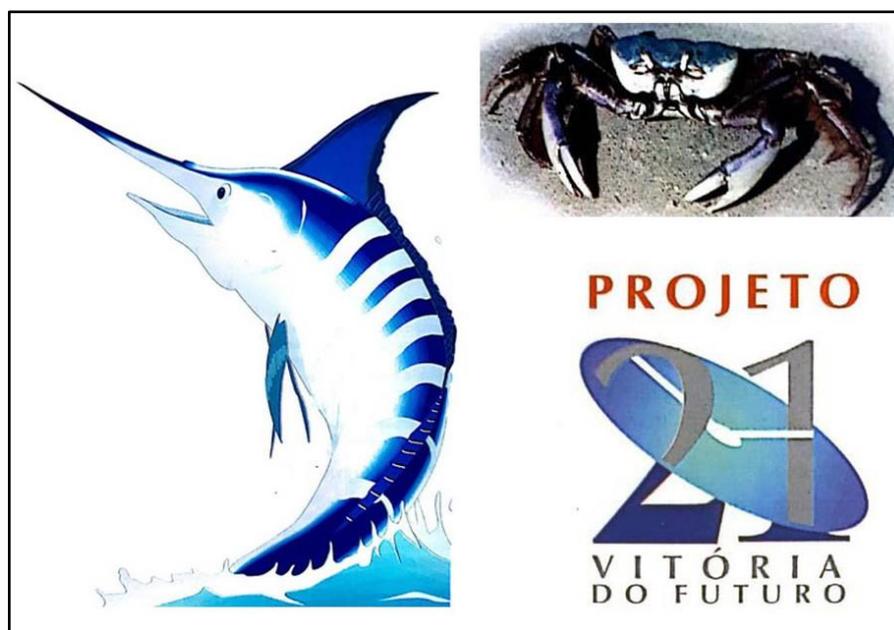
Nessa perspectiva, os balneários, especificamente Camburi e Curva da Jurema, se mostram como lugares simbólicos a serem consumidos, visto que, dotados de elementos paisagísticos bucólicos, apresentam uma cidade agradável ao morador e ao turismo, enaltecendo a qualidade de vida.

Nos espaços privados, nota-se o destaque dado à área da Vale e do porto de Tubarão como elementos simbólicos do dinamismo econômico da cidade e um diferencial na competição por investimentos. Também se ressalta a ênfase conferida ao bairro Enseada do Suá — a área moderna e ativa de uma Vitória dotada de eficácia econômica — como o lugar do comércio na cidade.

6.1.1.2 Ilustrações

As ilustrações ou desenhos são códigos que entram na narrativa principalmente como um acompanhamento da metáfora utilizada para a construção de cenários, caracterizando os anseios que sintetizam a cidade desejada. No caso do cenário desejado, tem-se a personificação da figura do marlim azul, representado num salto fora d'água (Figura 12).

Figura 12 — Imagens do marlim azul, caranguejo e da logomarca do VF-1996



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996, p. 2, 56, 59)

No caso do cenário inerte, utiliza-se uma foto de um caranguejo. As ilustrações reforçam o discurso de que, diante da conjuntura mundial, há a necessidade de pensar num futuro para a cidade; e esse futuro somente poderá ser construído por meio um planejamento feito pela gestão que elaborou a Agenda 21.

6.1.1.3 Mapas

A utilização dos mapas como código tem o intuito de apresentar aspectos da capital capixaba, como o sistema viário, ou então delimita-la Vitória como uma área primordial para disputa de investimentos, alegando a influência do Mercosul, apresentando-a como um *player* global (Figura 13).

Figura 13 — Mapas utilizados no VF-1996



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996, p. 20,21)

Alguns mapas enfatizam a localização como um elemento que remete às vantagens estratégicas de Vitória, localizada próximo a grandes centros da região sudeste, ao passo que tem em seu litoral aquilo que seria sua vocação natural para o comércio marítimo com países do Mercosul, o que seria um diferencial para atração de investimentos.

6.1.2 Códigos semânticos

6.1.2.1 Enunciados textuais

Para construção da narrativa, o VF-1996 (VITÓRIA, 1996) se vale de enunciados que remetem a significações visando uma produção mítica (BARTHES, 1980) e a apresentação de uma cidade de Vitória heterotópica (FOUCAULT, 2013).

Percebemos a existência de palavras que ressaltam a ideia de ameaça, ao fazer menção à possibilidade de Vitória perder “oportunidades” ou não saber lidar com “ameaças”, enfatizando a existência de “tendências pesadas” e o perigo constante da “concorrência de outras cidades”. Citamos como exemplo de ameaças os enunciados referentes à possibilidade da perda de competitividade pelos portos do Espírito Santo diante da concorrência de outras cidades, e a uma suposta crise fiscal da administração pública causada por um tipo de gestão atrasada, que não segue o modelo neoliberal e não se enquadra no mundo globalizado (VITÓRIA, 1996, p. 55).

Os enunciados trabalham a produção mitológica a partir do território que ao mesmo tempo acreditamos fazer remissão a um tipo de discurso calcado numa ideologia geográfica (MORAES, 1991), visando uma representação com um direcionamento político a partir do território. Por vezes esse discurso exalta alguns elementos naturais, como a Pedra dos dois Olhos (um maciço granítico que se destaca na paisagem da cidade), as praias, o manguezal e a baía de Vitória, constituindo-se em elementos da construção de uma identidade local. Essa produção mítica também opera com elementos edificados, a exemplo da área central da capital capixaba, com sua proposta de revitalização, e a urbanização do bairro São Pedro. Também trabalha com equipamentos públicos como os parques municipais da Pedra da Cebola e o Horto de Maruípe. Assim, a geração do mito sugere referir-se a espaços que podem ser consumidos, pois estão abertos aos investidores em áreas como o turismo, os serviços, o comércio e as empresas de tecnologia de ponta. Além disso, podemos inferir que a ênfase nos elementos naturais e nos equipamentos dentro do documento analisado reforçam a ideia de Vitória como um lugar heterotópico (FOUCAULT, 2013), apresentando espaços onde a natureza encontra-se presente (parques municipais, praias, áreas de preservação) ou que foram ressignificados a partir de uma perspectiva de exploração turística.

Observamos que a codificação presente no VF-1996 (VITÓRIA, 1996) também é utilizada para a construção de um ethos sobre o que seria o morador de Vitória. Esse ethos percebido no documento é atribuído àqueles que frequentam lugares tradicionais, como o Centro e os espaços com áreas verdes, dentre outros valores e crenças que fazem referência a determinados grupos sociais. Nos remetemos aqui a Bourdieu (1989; 1982) sobre o conceito de *habitus* e a instituição de classificações,

que ocupam o campo simbólico, através da consagração de espaços que remetem a preferência de uma classe média.

Segundo esse ethos, o cidadão de Vitória e a sua administração trabalham pela preservação do mangue, reconhecendo e valorizando as atividades tradicionais relativas a esse bioma, como a pesca e o artesanato da panela de barro. Também indica tratar-se de um cidadão que é apreciador e participante de manifestações culturais, especificamente do Congo como gênero musical, das festas religiosas, sendo também um consumidor da moqueca e da torta capixabas, além de ser um habitual frequentador das praias da capital.

Em sua comunicação, o VF-1996 (VITÓRIA, 1996) também estabelece indicativos sobre quais tipos de agentes investidores devem ser atraídos para o território. Um exemplo dessa estratégia está no tópico “Que esforços deve realizar Vitória”. Ali se menciona a necessidade de preservar a identidade do morador com a cidade, a fim de tornar Vitória num exemplo que valoriza a apropriação pública do seu patrimônio histórico, cultural e ambiental, associado a medidas como a revitalização do Centro e a construção de uma infraestrutura e de equipamentos receptivos ao passeio (VITÓRIA, 1996, p. 67), numa referência direta ao setor de turismo como atividade interessada nessa preservação.

O discurso também traz enunciados que indicam um “desafio” que deverá ser defrontado pelos moradores em prol da cidade e das “tendências” que impulsionariam uma competição e uma visão estratégica. Essa narrativa atribuiu uma valorização ao local enquanto o lugar em que as decisões são tomadas e os conflitos são resolvidos. Nesse sentido, destacamos a menção sobre como Vitória deveria se preparar para os “desafios relativos ao um novo paradigma dado pelas tecnologias de comunicação”; para a “informação e a acumulação flexível”; para a “Globalização”; e para a “integração competitiva do Brasil na economia mundial e no Mercosul”. Também são salientadas a “redução do custo Brasil”; a “privatização; a reestruturação; a competição portuária”; a necessidade de “reformas estrutural e fiscal”; e a “competição entre as cidades” (VITÓRIA, 1996, p. 53). Observamos que tais enunciados remetem ao modelo neoliberal como paradigma de gestão, que, sendo amplamente difundido por agências internacionais e pelo governo federal, foi adotado pela gestão à frente da Prefeitura.

6.1.2.2 *Léxico*

Os enunciados presentes no VF-1996 (VITÓRIA, 1996) também emitem classificações e conceitos que nos remetem a uma ordem discursiva que se propõe a organizar a realidade e que é próxima das estratégias de alguns agentes (FOUCAULT, 1999). Percebemos que vários termos utilizados no VF-1996 (VITÓRIA, 1996) que apresentam uma significação eivada de conceitos específicos que remetem ao consenso; à qualidade de vida; à competição e à eficiência; a uma conciliação entre a preservação da natureza e o discurso de desenvolvimento econômico; e à construção de uma identidade em torno do plano-discurso.

Várias dessas palavras apresentam o VF-1996 (VITÓRIA, 1996) como a única via para que a cidade alcance o desejado “futuro promissor” e não caia nas “armadilhas” que levem ao atraso. A narrativa incute a disposição natural do local para competir e explorar seus recursos por meio da prospecção de investimentos e da condução dentro de um mundo concorrente, mediado pelas “vocações” do território apresentadas como naturais, que se coadunam com as diretrizes econômicas preconizadas pela globalização. Esses termos são operados a partir de elementos cognitivos que remetem a classificações, tendo no território um importante elemento-base para alcançar as vantagens e oportunidades no processo de disputa entre os lugares, reforçando a ideologia geográfica em torno dos atributos da cidade, manifestados nos códigos sintáticos, e a perspectiva heterotópica de Vitória, como um local de qualidade de vida e um player global que atrai investimentos até de outros países.

Nesse sentido, destacamos o uso da “ação coletiva” como um enunciado importante nesse documento. Em seu trabalho sobre o léxico presente na Agenda 21 Local, Mello (2006) identifica nomenclaturas diferentes conforme o documento, aparecendo por vezes como ação local ou ação cidadã. Trata-se de uma forma de atuação em nível local constituída pela iniciativa autônoma da sociedade civil, partindo-se do princípio de que o Estado é insuficiente ou dispensável para a solução dos problemas, cabendo à sociedade civil o imperativo de empreender ações imediatas, sem uma reflexão sobre as causas. Pressupõe uma desvinculação dos níveis local e nacional, uma vez que as “boas práticas” locais seriam capazes de mitigar as consequências sociais das políticas econômicas nacionais.

A “ação coletiva” é empregada no texto elaborado pelo Prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas (VITÓRIA, 1996) como um termo que remete tanto à ideia de ação cidadã, identificada por Mello (2006), quanto à produção do consenso e à adesão em prol da Agenda. Percebe-se em sua utilização um signo legitimador da Agenda 21 desse documento ao se estabelecer uma significação de que este é produto de uma coletividade, independente das diferenças.

Outra palavra bastante presente na narrativa é a “cidadania”, um conceito que se associa à “ação coletiva” e ao resgate da qualidade de vida como um elemento há muito perdido, e que a partir da Agenda 21 será recuperado. A qualidade de vida é mostrada como um dos produtos do consenso obtido pelo plano-discurso. Trabalha-se com o imaginário de que torna possível dentro da heterotopia proposta, a criação de uma cidade sem conflitos e acessível a todos, sendo a busca pela qualidade de vida uma condição de perpetuação da Agenda 21 e sua importância, legitimando a sua estratégia de venda. As ações são propostas para vender a cidade aos investidores, mas o discurso apresenta a qualidade de vida como consequência.

Também se encontra presente na narrativa a ideia de “modernização” ligada ao consenso em prol da Agenda 21, apresentada como a condição para que a cidade saia do atraso e passe a ser regida por uma gestão “moderna”, tornando-a competitiva dentro do mundo globalizado. A narrativa traz a noção de competição atrelada a outro termo, o “desenvolvimento local”, que pode ser compreendido como uma abordagem pragmática, traduzida na realização de projetos concretos (MELLO, 2006).

Por meio do “desenvolvimento local”, torna-se possível uma maior confiança no pragmatismo e nas vantagens do consenso, na produção de uma nova territorialidade em que atores locais utilizam os poderes do Estado para canalizar fluxos de capital e demais vantagens. Tanto a “modernidade”, quanto o “desenvolvimento local”, estão conectados ao território pelo discurso, na medida em que a competição com outras cidades somente se viabilizaria com exploração dos recursos dispostos em seu território, fossem eles naturais, culturais ou arquitetônicos. Com a modernização, a cidade assume uma personalidade, tornando-se um sujeito competitivo que luta pelos investimentos.

A “vocação econômica” também se faz presente nessa narrativa, sendo apresentada nos documentos analisados como uma “vocação natural” da cidade. Trata-se aqui de uma palavra que mostra quais seriam os potenciais da cidade, como no caso de

Vitória, a sua “vocação turística”, a “vocação para ser um polo tecnológico’ ou mesmo a “vocação portuária”. Essa “vocação” se conecta com o mito, com a ideologia geográfica em torno do território da cidade de Vitória, ao se referir   existência de uma disposição “natural” de a cidade disputar investimentos, aproveitar seus recursos e tornar seu território “atrativo”.

A “vocação econômica ou natural” está associada a outro termo que é apresentado como a “visão estratégica”, por vezes conhecida também como “visão de futuro”. Tal “visão” integra a estratégia discursiva que a associa à qualidade ou capacidade de prospectiva, de planejamento, de projetar o futuro, captando investimentos e conduzindo a cidade dentro de um mundo competitivo por meio da sua vocação econômica. A “vocação econômica” e a “visão estratégica” expostas na narrativa são associadas a enunciados que remetem aos desafios que envolvem a competição nacional e internacional, em que o território e a população são os diferenciais para posicionar a cidade em competição com as demais. Podemos identificar como exemplo a orientação da cidade de Vitória para que volte suas atenções da comunidade empresarial para a área de influência do Corredor Centro–Leste como verdadeiro polo portuário-comercial da RMGV (VITÓRIA, 1996, p. 72).

Uma palavra que permeia enfaticamente na narrativa do VF-1996 (VITÓRIA, 1996)   o “desenvolvimento sustentável”. De acordo com Mello (2006), trata-se de um termo bastante utilizado na Agenda 21, e parte da ideia de que existem limites absolutos inscritos na natureza contra os quais se confronta o desenvolvimento das sociedades humanas. Trata-se de um termo que pretende ser uma solução para o impasse entre crescimento econômico e limites naturais. O meio ambiente é entendido como um recurso natural a ser gerido com base na “competência gerencial”, sendo, acima de tudo, um recurso estratégico devido à escassez, e dotado de valor de mercado, expressando uma visão voltada para a definição do meio ambiente como mercadoria a ser poupada.

No caso da narrativa do VF-1996 (VITÓRIA, 1996), o “desenvolvimento sustentável” apresenta essa dimensão descrita por Mello (2006), ao propor — dentro dos esforç os que a cidade deve realizar por meio do desenvolvimento sustentável e da continuidade da Agenda 21 — a conscientização de que os recursos naturais são um bem sociocultural e econômico, e a ideia de que há uma necessidade de intervenções físicas para promover a captação e a distribuição de  gua (VITÓRIA, 1996, p. 69).

Identificamos nesse termo uma relação direta com o território enquanto um conceito que apresenta a questão ambiental a partir do econômico, da conciliação e da dissipação dos conflitos em torno do consenso.

6.1.2.3 *Metáfora*

A metáfora é um elemento presente na narrativa que visa a reforçar a retórica por meio da caracterização de uma cidade idealizada, motivando a justaposição de atributos e valendo-se de semelhanças entre os fenômenos para chamar a atenção do leitor (OLIVEIRA, 1999). Por vezes, aparece no documento, em partes específicas, como nos textos do Prefeito ou do Secretário de Planejamento.

Todavia, é na construção de cenários que a metáfora se manifesta com mais força nesse documento, ao mencionar o “andar do caranguejo” para o cenário inercial, como negativo ou indesejado; e o “salto do marlim azul”, como o cenário a ser alcançado, o positivo ou o que todos desejam. Por intermédio de uma ideia que mescla substituição e combinação de elementos, oferece-se uma analogia por meio de um peixe e um crustáceo, que serve ao mesmo tempo para a conquista do consenso e da adesão, e para a ameaça e a legitimação de um discurso econômico que promove o ideário neoliberal dentro da administração pública, ressaltando a competição e a privatização como elementos de eficiência.

O salto do marlim azul é uma metáfora que representa simbolicamente a heterotopia sobre a cidade moderna e competitiva, aberta aos investidores, ao mesmo tempo em que evoca o desejo de o morador fazer parte desse lugar. A partir da metáfora do espelho, o cenário do marlim azul é a imagem desejada, a heterotopia que se realiza (FOUCAULT, 2013). Por vezes, essa metáfora também se manifesta sob os auspícios de expressões, como a “cidade do futuro”, a “cidade feliz” ou no “amadurecimento da cidade”, presentes no texto do Prefeito na Agenda 21 (VITÓRIA, 1996).

6.1.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Referente ao VF-1996 (VITÓRIA, 1996), tivemos acesso somente ao diagnóstico de meio ambiente (SIQUEIRA *et al.*, 1996), cuja narrativa trabalha com a ideia de que a cidade possui vantagens que a colocam numa posição estratégica de competir com outros lugares por investimentos. São ressaltados elementos como: as áreas naturais,

a infraestrutura criada pela Prefeitura, o potencial das empresas que já estão instaladas e os indicadores de qualidade de vida.

Todavia, o estudo ressalta que a cidade tem um passado de descontrole da poluição, sendo leniente com as empresas poluidoras e omissa quanto à devastação dos ecossistemas e ocupações irregulares. O documento afirma que o modelo de industrialização provocou ocupações irregulares e agravou os problemas urbanos, que há altos índices de violência, sendo a poluição atmosférica um dos principais problemas causados principalmente por empresas do setor siderúrgico, como a Vale e a CST.

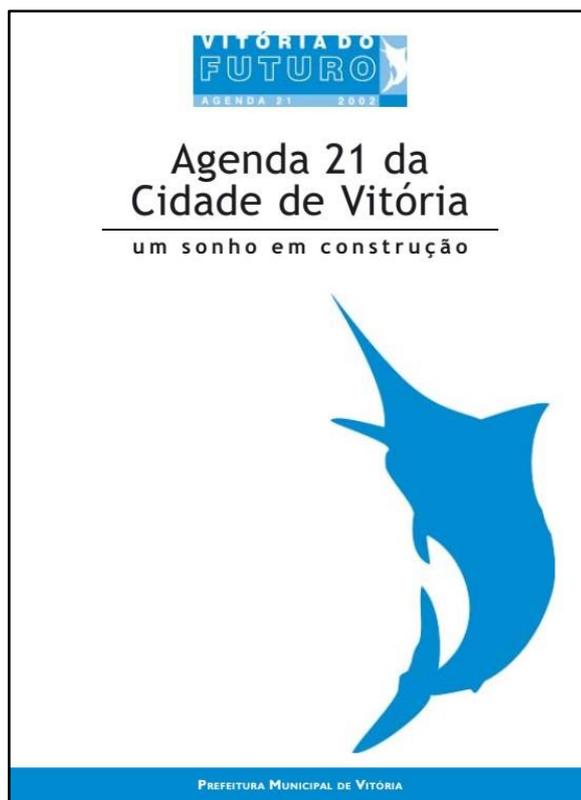
Em sua narrativa, o diagnóstico salienta a necessidade de adotar medidas mais rigorosas, envolvendo legislação, fiscalização e melhoria da infraestrutura, para impedir a degradação de ecossistemas, como o manguezal e a mata atlântica, bloquear o aumento da poluição das águas estuarinas, além de conter a intensificação das emissões atmosféricas particuladas para melhorar a qualidade do ar. O documento enfatiza a necessidade de redução do consumo como uma medida de preservação ambiental e realça a necessidade da construção de imagem da cidade que seja atrativa aos moradores e possíveis investidores.

6.2 A AGENDA 21 DE VITÓRIA: UM SONHO EM CONSTRUÇÃO

A Agenda 21 de Vitória ou VF-2003 (VITÓRIA, 2003), elaborada durante a administração de Luiz Paulo Vellozo Lucas, mantém o discurso de apresentar Vitória como um produto exclusivo e diferenciado em relação às outras cidades (Figura 14). Porém a codificação presente no documento acrescenta à narrativa o pioneirismo da cidade na elaboração desse tipo de planejamento estratégico.

Tal experiência é apresentada como um modelo adotado pelas suas “concorrentes” em território capixaba, o que, segundo a narrativa, confere a Vitória o status de um produto inovador, proporcionado pelo modelo de gestão adotado. Percebemos que a codificação presente no VF-2003 (VITÓRIA, 2003) legitima o projeto neoliberal de administração, colocando esse modelo de gestão como o padrão a ser seguido, avocando-se no sinônimo de “gestão moderna”.

Figura 14 — Capa do Vitória do Futuro 2003



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003)

6.2.1 Códigos sintáticos

6.2.1.1 Fotos

As fotos consistem no código sintático mais numeroso, e endossam a narrativa de integração da paisagem natural à cidade, naturalizando o discurso de que as metas previstas pelo VF-1996 (VITÓRIA, 1996) foram alcançadas. Enfatizam ainda a vocação de Vitória como um produto turístico e um atrativo para investimentos, apresentando imagens de paisagens que mesclam o patrimônio ambiental, o patrimônio histórico, a infraestrutura urbana e a qualidade de vida alcançada pelas diretrizes estabelecidas na Agenda 21.

Observamos que as fotos se inserem num jogo retórico, visando a legitimar a construção da Agenda 21 como um processo autêntico que contou com ampla participação, e é sobretudo oriundo da uma vontade popular conquistada pelo que a narrativa atribui como consequência do sucesso da primeira Agenda.

As fotos evidenciam áreas e equipamentos públicos para serem reestruturados, a fim de se tornarem mais atrativos aos investidores. São destacados o aeroporto, o Porto e o Centro de Vitória como lugares para revitalização, ressaltando a necessidade de melhorias na infraestrutura urbana, viária e turística.

Entre os elementos destacados pelas fotos, estão as imagens de obras do Projeto Terra, o principal projeto de urbanização desenvolvido pela gestão à frente da Prefeitura no período de publicação da Agenda 21. São apresentadas imagens que enfatizam algumas ações voltadas principalmente às áreas de risco para a população de baixa renda, reforçando a ideia de que o referido projeto é um dos principais instrumentos para alcançar a melhoria da qualidade de vida para a população.

Figura 15 — Fotos sugerindo novas práticas de desenvolvimento sustentável e qualidade de vida



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003, p. 105, 106)

As fotos frisam que a Agenda 21 impulsionou a criação de uma conscientização ambiental da população e que as metas para a educação estabelecidas na Agenda de 1996 estão sendo cumpridas. As imagens procuram demonstrar indicativos de que houve uma melhoria da qualidade de vida a partir de novas práticas de desenvolvimento sustentável e integração de elementos naturais à paisagem da

cidade, focando em elementos, como: a existência de Parques Municipais, como o de Tabuazeiro e do Moscoso; a existência de coleta seletiva, ao apresentar um caminhão de coleta de lixo (Figura 15); e as imagem de um céu límpido para ilustrar a melhoria da qualidade do ar, indicando que houve uma redução da poluição atmosférica (VITÓRIA, 2003, p. 107).

Também são apresentados outros indicativos que revelariam uma qualidade de vida conquistada pelas diretrizes da Agenda 21, que se evidenciariam a partir de intervenções urbanísticas, como a construção de casas populares promovidas pelo Projeto Terra (Figura 16), acentuando o seu viés de uma política habitacional e de inserção social.

Figura 16 — Fotos da construção de casas pelo Projeto Terra



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003, p. 100–105)

A significação apresentada pelas fotos também é alusiva ao potencial turístico a partir de elementos da cultura de Vitória. As imagens trazem esses elementos ou apresentam áreas com esse apelo, como: paisagens naturais concernentes à baía de Vitória e às praias; e equipamentos arquitetônicos que fazem parte da história da capital, como o Forte do Saldanha e o Parque Moscoso, ou então da culinária, como a torta capixaba (Figura 17).

Figura 17 — Fotos com elementos identitários usados pelo VF-2003



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003, p. 61, 77, 78)

Mesmo em relação a problemas que ganharam relevância no período de elaboração do VF-2003 (VITÓRIA, 2003), como a questão da insegurança, cuja abordagem foi obliterada na narrativa do plano-discurso anterior, o discurso adota uma retórica de que o planejamento vem empreendendo medidas de eficácia para a resolução do problema. Esse indicativo apresentado pelas fotos pode ser percebido devido ao uso de imagens de policiamento no Centro da capital capixaba (Figura 18).

Figura 18 — Fotos do VF-2003: Enseada do Suá e o Centro de Vitória



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003, p. 99, 118)

A narrativa apresentada pelas fotos estabelece uma codificação para o consumo de áreas da cidade, remetendo à ideia de que alguns espaços estão aptos para investimentos oriundos de setores como turismo, comércio, serviços e tecnologia de ponta, tendo boas condições de infraestrutura, mão de obra qualificada e qualidade de vida para aportar suas ações. Isso pode ser observado em relação ao Centro de Vitória e ao Porto, cuja proposta de revitalização aparece na narrativa como uma ressignificação desse espaço voltado para o turismo, ao evidenciar o seu patrimônio arquitetônico. O Porto de Vitória inserido nessa ressignificação é alçado ao lugar de conexão com a Globalização pretendida pela cidade e com as oportunidades oferecidas pela logística, pelo comércio e pelo turismo.

Essa codificação para o consumo também é percebida no destaque concedido ao bairro Enseada do Suá (Figura 18), como sendo a principal área de dinamismo econômico e onde estão alguns dos mais importantes equipamentos públicos, como a Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales) e o Tribunal de Justiça, além de equipamentos privados, como o *Shopping Vitória* — o maior do Estado.

6.2.1.2 Ilustrações

As ilustrações ou desenhos são um código que segue a estratégia utilizada no VF-1996 (VITÓRIA, 1996) de enfatizar a metodologia referente às metáforas do “salto do marlim azul” e do “andar do caranguejo”, dando forma ao cenário desejado e ao cenário inerte (Figura 19).

Figura 19 — Ilustrações do marlim azul, caranguejo e logomarca do VF-2003

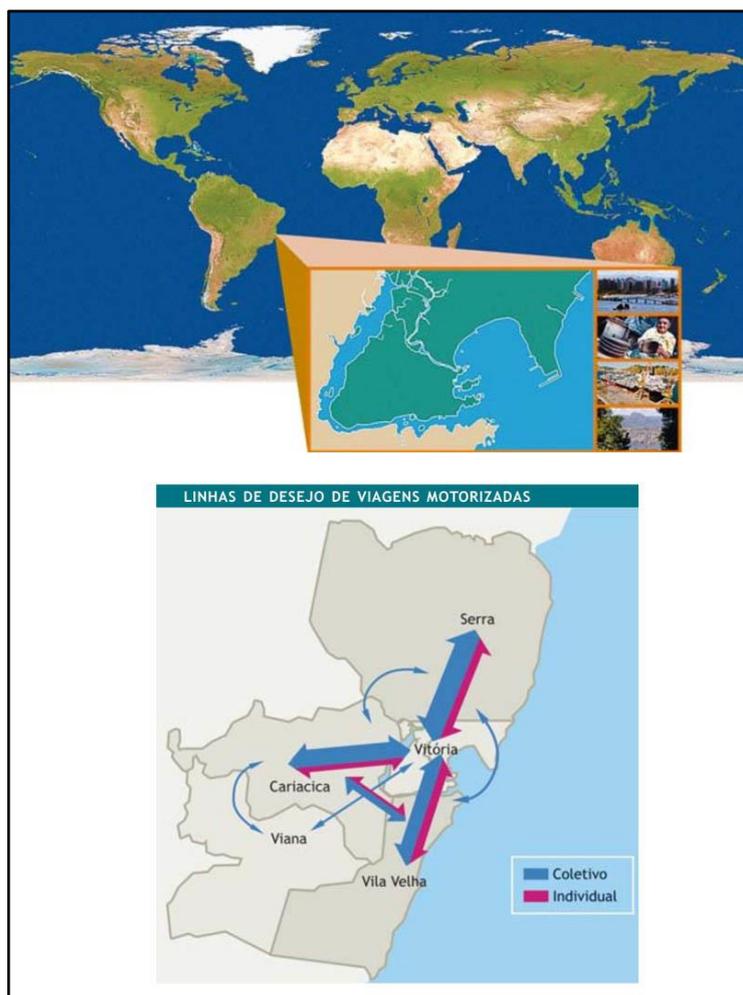


Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003, p. 5, 78, 79)

6.2.1.3 Mapas

Os mapas espacializam ou identificam a cidade de Vitória em relação ao mundo, os lugares das intervenções futuras a partir dos cenários construídos, idealizando a cidade projetada por meio da Agenda 21 (Figura 20). Também são utilizados para reforçar a ideia de um planejamento metropolitano, ao incluir os demais municípios da RMGV em algumas projeções. Os mapas também identificam as áreas ocupadas a partir do processo histórico e as áreas verdes, ressaltando, além da necessidade de controle do adensamento e da verticalização em lugares específicos, que a cidade dispõe de boa quantidade de áreas verdes.

Figura 20 — Mapas utilizados no VF-2003



Fonte: Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003, p. 22, 34)

6.2.2 Códigos semânticos

6.2.2.1 Enunciados textuais

Na narrativa do plano-discurso, os enunciados enfatizam elementos que levam à produção cognitiva de que Vitória é um agente competitivo por investimentos. Ao mencionar “o que se modificou em Vitória” (VITÓRIA, 2003, p. 21), ressalta a ideia de metrópole regional consolidada, com expansão das telecomunicações, de serviços de saúde e de educação privados, acompanhados pelo aumento de investimentos de empresas como a Vale S.A. e a ArcelorMittal Tubarão.

Os enunciados indicam a necessidade de aproveitar tais vantagens, criando oportunidades para a instalação de indústrias processadoras de laminados na Grande Vitória, aproveitando-se da proximidade do fornecedor e das facilidades logísticas

(VITÓRIA, 2003, p. 21). Também é destacada a possibilidade de aproveitamento dos efeitos da produção de gás e petróleo na economia capixaba, associando-os ao potencial portuário de Vitória com outras atividades econômica.

Dentro da narrativa semântica, enunciados como “serviços de turismo” e “turismo de recepção” (VITÓRIA, 2003, p. 28) dão a ideia da criação de um polo turístico em continuidade ao projeto iniciado na primeira Agenda 21, de tornar Vitória um grande centro turístico de negócios. Além da consolidação como uma cidade de turismo de negócios e integração com a cadeia produtiva do Sudeste, os enunciados trabalham com a inserção de Vitória como lugar de grandes eventos nacionais e internacionais. Os enunciados atribuem uma significação a Vitória que permite inserir e conciliar várias atividades, muitas vezes conflitantes como o turismo e a indústria do petróleo, dentro do seu espaço, reforçando a heterotopia (FOUCAULT, 2013) apresentada através do discurso.

Alguns enunciados, como o “urbanismo e espaços de Vitória”, a “revitalização do Centro”, o “Projeto Terra” e o “desenvolvimento de uma teia de visitação”, remetem à questão urbana e ao uso do solo, fazendo menção à construção e recuperação de trechos da cidade interligados à inclusão de eventos culturais e ao desenvolvimento de projetos como elementos que visavam a incrementar as potencialidades econômicas de áreas da cidade. Esses enunciados aludem à ideia de executar ações que visem a agregar áreas da cidade à cadeia produtiva de agentes turísticos e imobiliários, destacando-se a ênfase às ações do Projeto Terra enquanto promotor de uma urbanização que permite a inserção de lugares antes marginalizados à proposta de imagem de cidade construída (VITÓRIA, 2003, p. 42). Assim, esse código também trabalha com a ideia de revitalização do Centro de Vitória como uma proposta de recuperação do lugar, ressignificado para a atividade turística, a partir de intervenções específicas que façam integrar esse espaço a esse setor.

Observa-se nos enunciados uma significação voltada à ideia de que a cidade foi bem-sucedida em relação à gestão ambiental, deixando no passado as péssimas condições de qualidade de vida que outrora a tornaram famosa. Nesse sentido, destacamos a “criação de áreas verdes e paisagem de Vitória”; a “melhoria das condições hídricas”; e a meta de tornar Vitória um “polo de excelência em tecnologia de controle da qualidade do ar”. Tais indicativos são apresentados como um atrativo para os investidores, mostrando Vitória como uma cidade diferenciada, que possui

uma administração eficiente e que, junto a setores empresariais, conseguiu atingir as metas estipuladas no VF-1996 (VITÓRIA, 1996, p.50).

Entendemos que essa significação sobre a questão ambiental produzida pela enunciação do VF-2003 (VITÓRIA, 2003) teve o intuito não apenas de reforçar a produção mítica (BARTHES, 1980) sobre uma cidade que se apresenta como “atrativa” para investidores. Também visou de atender primordialmente ao grupo político que se perpetuava à frente da Prefeitura e aos agentes econômicos patrocinadores da Agenda 21, no caso a Vale S.A. e a ArcelorMittal Tubarão, cuja ação até hoje é questionada quanto ao controle da emissão de poluentes.

A respeito da construção de um ethos, o plano-discurso trabalha com uma narrativa de que o morador de Vitória frequenta lugares tradicionais, como o Centro, e os espaços com áreas verdes, mas está inserto nos espaços mais dinâmicos da cidade, evidenciados através da heterotopia proposta, como os bairros Enseada do Suá e Praia do Canto. Na leitura oficial proposta pelo documento, o cidadão de Vitória é aquele que defende o bioma mangue – apesar de contraditoriamente o “andar do caranguejo” ser o símbolo do cenário de inércia - e que, junto com a administração, se dedica a preservá-lo.

Esse ethos mostra um cidadão envolvido ativamente nas manifestações culturais da cidade — como as bandas de Congo e o carnaval das escolas de samba da capital — e participante das festas religiosas (como a procissão de São Pedro), sendo também um apreciador da moqueca e da torta capixabas. Nessa descrição, o cidadão possui qualidade de vida e se constitui num frequentador das praias da capital para lazer e prática de esportes.

6.2.2.2 Léxico

Na retórica discursiva do VF-2003 (VITÓRIA, 2003) encontram-se presentes classificações e conceitos que indicam aspectos da estratégia de alguns agentes. Identificamos o uso da “comunidade” como uma palavra que se associa a alguns conceitos, tratando-se de uma alusão a uma significação para agregar e conciliar, visando ao consenso e à legitimação da Agenda 21 enquanto um projeto para o “desenvolvimento” da cidade e com apoio popular.

Lembramos aqui a inclusão de outros termos identificados por Mello (2006), como os “atores” ou os “agentes sociais relevantes” pertencentes à comunidade. A tais palavras se outorga o poder de decisão. Os referidos atores constituem as partes interessadas em situações nas quais há conflitos ou significativas diferenças de opinião, sejam de ordem econômica, ambiental ou cultural. A sua atuação seria sempre previsível, uma vez que seu papel é definido como sendo o da resolução de conflitos.

Os “atores” e a “comunidade” estão relacionados às “boas práticas”, enunciados que também são identificados por Mello (2006), que apresenta uma classificação no VF-2003 (VITÓRIA, 2003). Segundo a referida autora, seu sentido concerne às práticas desenvolvidas nas mais diversas áreas e funcionam como ações demonstrativas, exemplos de experiências vitoriosas, porém paliativas em relação ao combate às causas estruturais, que devem servir de modelos a serem aplicados aos municípios.

A “sociedade local” — termo presente no VF-2003 (VITÓRIA, 2003) — se relaciona com a “comunidade”, ao apresentar a sociedade como algo difuso, como a sociedade que legitimou o projeto a partir da anuência de todos, sem a existência de conflitos. Essa ideia de sociedade insere o “local” como um termo estratégico, cuja definição Mello (2006) a compreende como a representação de uma dimensão da realidade com características *sui generis*, propiciadoras de uma melhor eficiência para a implementação das diretrizes definidas pela Agenda 21. Acreditamos que o “local” também se insere na perspectiva de valorização do território como instrumento político, tal como uma ideologia geográfica (MORAES, 1991)

É importante destacar que o “local” estabelece conexões com outras palavras presentes no VF-2003 (VITÓRIA, 2003), e também são identificados no trabalho de Mello (2006). Destacamos aqui o uso da “mobilização social”, como uma condição para que os diferentes grupos sociais possam ser ouvidos e participem das definições da Agenda 21, que não se enquadra nos tipos de mobilizações tradicionais, como práticas políticas ou reivindicações de direitos.

A “mobilização social” pretendida pela Agenda 21 se constitui em “atos de razão” com objetivos comuns bem definidos (MELLO, 2006). Insere-se nesse tipo de mobilização a “participação”, percebida como um tema central na Agenda 21, tendo seu eixo num processo de planejamento que diagnostica e analisa a situação em suas diferentes escalas, visando a planejar o futuro “de forma sustentável”.

Na narrativa do VF-2003 (VITÓRIA, 2003), identifica-se a “parceria”, cujo teor consiste naquilo que Mello (2006) identifica como o grupo formado por agentes que fixam e conduzem as políticas da Agenda 21 Local, os grupos de trabalho e as prioridades, legitimando e difundindo o documento, e negociando consensos.

Outro termo bastante presente no VF-2003 (VITÓRIA, 2003) é o “desenvolvimento sustentável” ou “sustentabilidade”, trabalhando o território como um mito geográfico, ao apresentá-lo como lugar de identidade que é adaptado aos auspícios da racionalidade econômica. Esse léxico se relaciona ao “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” ou “Dlis” (MELLO, 2006). Trata-se de uma variante do desenvolvimento sustentável operando como uma espécie de “marca” ou nome técnico para o modelo de desenvolvimento proposto pela Agenda 21 Local. Essa marca se baseia na ideia de que as comunidades têm “vocações locais” determinadas que — supostamente — devem ser exploradas para a “inserção competitiva”.

O Dlis possui uma forte conexão com um termo identificado por Mello (2006) em seu estudo e que também se encontra presente no VF-2003 (VITÓRIA, 2003): as “metas”. Segundo a referida autora, ele pode ser definido como os objetivos realizáveis dentro de um determinado prazo, aprovados pelos governos locais e demonstrados na Agenda 21.

Outro termo identificado por Mello (2006) e que aparece no VF-2003 (VITÓRIA, 2003) é a “gestão ambiental”. Esta pode ser compreendida como um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre os meios físico, natural e construído.

Este processo de mediação define e redefine o modo como os diferentes atores sociais, com suas práticas, alteram a qualidade do meio ambiente e também como se distribuem na sociedade os custos e os benefícios decorrentes da ação destes agentes.

Essa palavra se caracteriza como uma ação puramente técnica que exclui a participação dos atores que não detêm um conhecimento específico sobre esse tipo de regulação, mas que, no entanto, estejam interessados na destinação dada aos recursos naturais.

6.2.2.3 Metáfora

No decurso da narrativa, o slogan do plano-discurso “Vitória do Futuro — um sonho em construção” — flerta com a metáfora ao fazer remissão à ideia de que a Agenda 21 construía uma cidade ideal. No texto de autoria do Prefeito (VITÓRIA, 2003, p. 9), a Agenda 21 adquire uma personalidade que remete aos auspícios de um grupo capaz de realizar ações vitais com apoio de todos, ao mencionar que o “projeto age ainda para que o município não pare de se desenvolver”, ao mesmo tempo em que “mantém a modernidade da visão de futuro da Vitória que queremos”.

Contudo, é na metodologia referente à construção dos cenários que a metáfora se apresenta com mais contundência. Ao mencionar o “andar do caranguejo” como a metáfora da inércia e do fracasso, a narrativa induz que a sociedade não deseja sair dos rumos já estabelecidos, ao passo que é necessário maior esforço para alcançar as metas de modernização. A metáfora do caranguejo simboliza a concretização de uma ameaça: caso não se tomassem as medidas previstas, a cidade deixaria de ser atrativa para os investidores e isso acarretaria a perda da qualidade de vida. Já o “salto do marlim azul” é a metáfora para o sucesso da cidade e ao mesmo tempo a afirmação do projeto. Essa imagem sintetiza a heterotopia da cidade idealizada, almejando congregar toda a sociedade numa inclusão imaginária. Com essa metáfora, a cidade-produto continuaria atrativa, pois teria cumprido todas as metas anteriormente estabelecidas, trabalhando para o seu aperfeiçoamento, além de manter o seu caráter singular de melhor área de investimentos no território capixaba.

6.2.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Ao todo foram analisados os trabalhos das seguintes áreas: diagnóstico final (CALIMAM, 2002); logística portuária e de transportes (BORG FILHO, 2002); turismo (FONSECA; PERIM, 2002); meio ambiente (LIMA *et al.*, 2002) e diagnóstico de urbanismo e uso do solo (MENDONÇA; LARANJA, 2002).

De uma forma geral, observamos que a contribuição dos consultores é mais significativa para a construção de cenários do que para a indicação de projetos. Algumas atividades como a ênfase no desenvolvimento do turismo e a estratégia de tornar Vitória um polo de serviços de alta tecnologia são expostas como metas não alcançadas (CALIMAM, 2002). O diagnóstico final é intensamente influenciado por

aspectos ligados à abertura econômica promovida pelo governo federal e pelo Mercosul, indicando como pontos fracos as áreas de saúde, educação e segurança, o que contrasta com a narrativa do documento-síntese, que apresenta avanços nessas áreas.

Tanto Calimam (2002) quanto Lima (*et al.*, 2002) trazem aspectos que se diferenciam do documento-síntese sobre a questão ambiental. Destacamos aqui a menção de ambos sobre a necessidade de ampliar as áreas verdes, praças e um maior controle da poluição, contrastando com a imagem de cidade “amiga do meio ambiente” que está no documento-síntese.

Entre os assuntos destacados, citamos a menção à necessidade de se realizar um conjunto de obras e melhorias para ampliar o abastecimento d’água em virtude da demanda, ressaltando que, apesar do aumento da cobertura de saneamento, o lançamento dos efluentes *in natura* continuava prejudicando a balneabilidade das praias da cidade (CALIMAM, 2002).

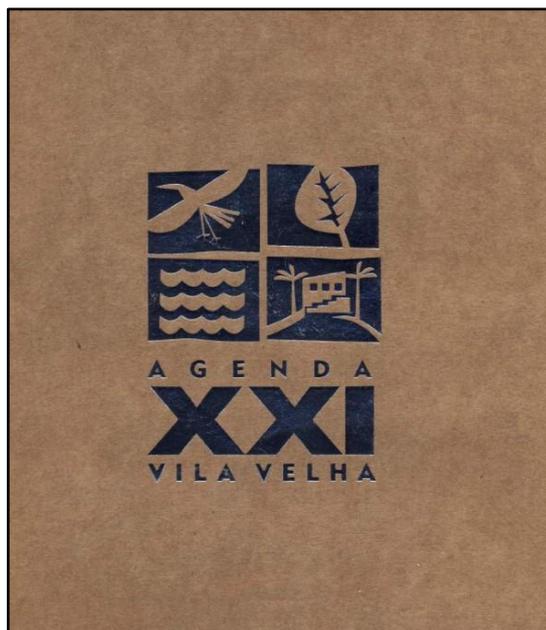
Também é mencionado que Vitória não possui áreas apropriadas para a instalação de novas unidades para tratamento e destinação de resíduos sólidos, situação que a coloca em extrema dependência em frente às futuras demandas, em face da crescente produção de lixo (CALIMAM, 2002; LIMA *et al.*, 2002).

Em relação ao diagnóstico de urbanismo (MENDONÇA; LARANJA, 2002), o documento admite desenvolver projetos de uso e ocupação de interstícios urbanos e de áreas passíveis de renovação e de requalificação. Essas indicações foram suprimidas no documento-síntese em prol das ações do Projeto Terra.

6.3 A AGENDA 21 DE VILA VELHA

O discurso proferido pela Agenda 21 (VILA VELHA, 2004) posiciona Vila Velha como uma opção à cidade de Vitória: uma alternativa viável para investidores que quiserem aportar no Espírito Santo. O documento (Figura 21) caracteriza-se pelo detalhamento de informações relativas às temáticas abordadas, inserindo em várias partes expressões e conceitos que remetem a uma linguagem técnica, cujo teor por vezes não favorece uma compreensão mais ampla por parte de leigos.

Figura 21 — Capa da Agenda 21 de Vila Velha



Fonte: Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004)

Todavia, esse tecnicismo presente na narrativa é mitigado pela codificação sintática presente no documento, num intuito de deixá-lo visualmente mais acessível ao leitor. Tal como os documentos-síntese de Vitória, o teor da narrativa desse plano discurso evoca a ameaça do atraso relativo à cidade, ao passo que indica as “vocações” do território, dada a posição estratégica da cidade como um fator diferencial, credenciando as “vocações” logística, industrial, turística, comercial e de serviços de Vila Velha.

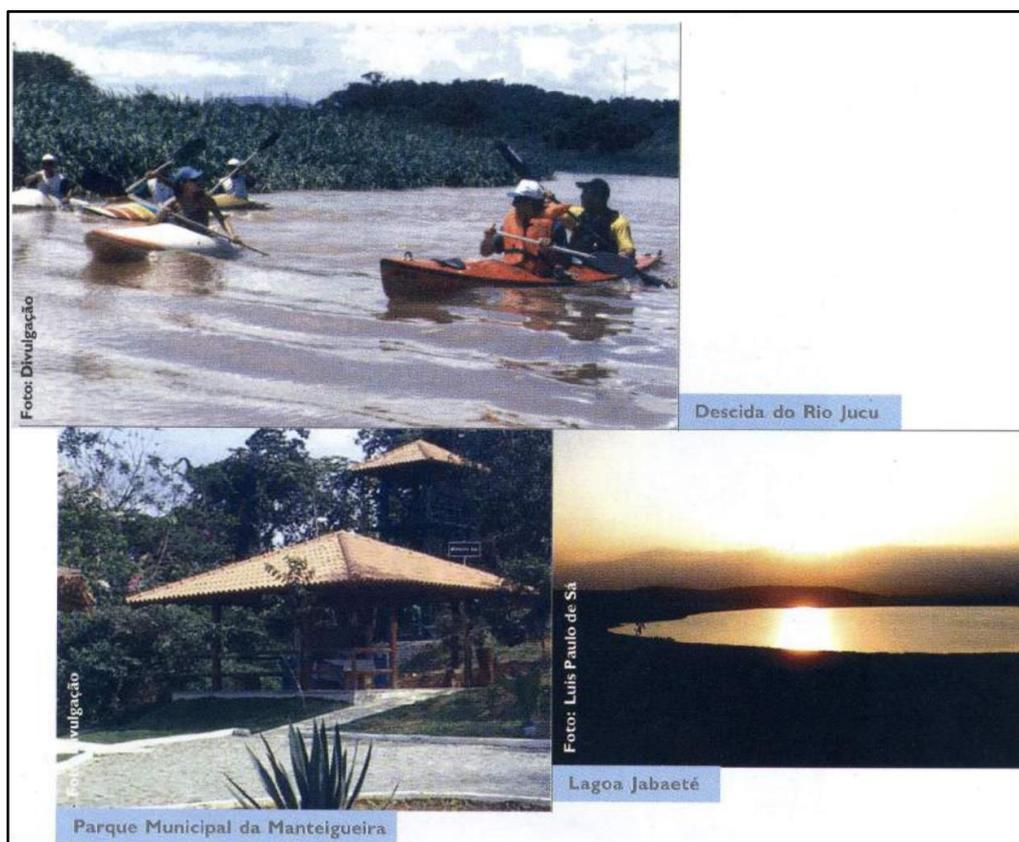
6.3.1 Códigos sintáticos

6.3.1.1 Fotos

A significação expressa pelas fotos indica uma possível convivência harmoniosa entre o antigo e o moderno na cidade. Ao mesmo tempo, trabalha com a ideia de que Vila Velha é um forte competidor para a atração de investimento em relação a Vitória. Outros elementos que se destacam na composição imagética são: as imagens de crianças, numa remissão direta à idealização do futuro, e de momentos de reuniões, induzindo que a população apoiou e legitimou a Agenda 21 (VILA VELHA, 2004).

As fotos remetem a um discurso que tem no aspecto puramente econômico o seu principal eixo. Um exemplo disso são as imagens referentes à questão do emprego e à geração de renda; à exigência de maior escolaridade e qualificação profissional como uma das metas para que o município possa adequar-se; às “vocações naturais” da cidade, como a sua importância portuária e logística; e ao o turismo, como atividade inserida na preservação do meio ambiente (Figura 22).

Figura 22 — Fotos sobre o turismo e o meio ambiente

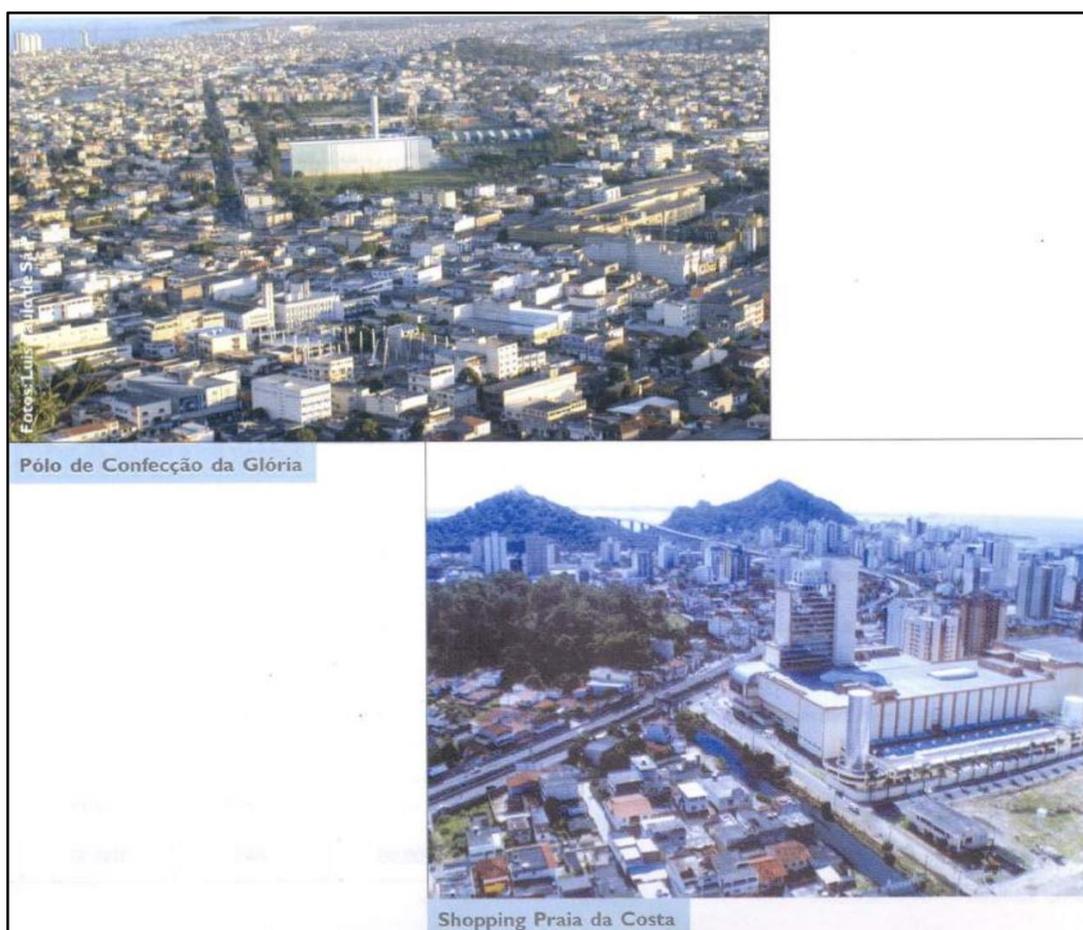


Fonte: Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004, p. 48)

O discurso mediado por esse código também produz uma significação referente à área rural do município, tratando-a como passível de ser explorada pelo agroturismo. Notamos a existência de uma simplificação relativa à abordagem sobre o meio rural no município, que também se estende a outras áreas como a questão habitacional, ao mostrar imagens da construção de habitações populares ou reforçar a melhoria na saúde e na educação, bem como a necessidade de formar mão de obra qualificada.

Pode-se observar nas fotos um apelo ao consumo de determinados lugares enquanto locais atrativos para investimentos. A narrativa evidencia o Centro de Vila Velha, cujo apelo simbólico negocia com o conceito de lugar de fundação da cidade. Com isso, remete à memória e à identificação do morador vilavelhense com monumentos históricos, a exemplo do Convento da Penha, da Igreja do Rosário e de todo o patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico dessa área. A montagem fotográfica também promove a cidade como lugar de decisões políticas, destacando a Câmara dos Vereadores. A revitalização proposta pelo plano-discurso remete a uma ressignificação dessa área como um lugar atrativo para o turismo e para o mercado imobiliário.

Figura 23 — Fotos do polo da Glória e do *Shopping Praia da Costa*



Fonte: Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004, p. 46)

A Orla Marítima é outro lugar apresentado como atrativo. Compreendendo os bairros Praia da Costa, Itapuã, Coqueiral de Itaparica, Barra do Jucu e Ponta da Fruta, essa área é apresentada pelas imagens como uma das mais dinâmicas economicamente, sempre com indicações voltadas para o turismo, a expansão imobiliária e comercial.

Os bairros de São Torquato, Paul e toda a região do entorno são apresentados como lugares de conexão com a Globalização e com as oportunidades, já que ali se localizam equipamentos como os terminais portuários de Capuaba e Vila Velha, além de imóveis da Vale S.A. e de outras empresas na região. As imagens corroboram o discurso de que essa seria uma área estratégica para o município atrair investimentos e que isso deveria ser potencializado.

O bairro da Glória (Figura 23) e todo o território do entorno também se apresentam pelas fotos como uma área de grande potencial econômico. Ali se enfatiza o discurso de reestruturação da região, visando a potencializar empresas locais como a Chocolates Garoto e empresas de confecções, a fim de torná-la um lugar atrativo para futuros investidores.

Nesse apelo imagético voltado para o consumo de áreas da cidade, também se percebe uma ênfase nos patrimônios naturais como o Morro do Moreno e o Parque da Manteigueira, cujas imagens remetem a um discurso ligado à exploração de atividades turísticas nesses locais.

6.3.1.2 Ilustrações

Em partes da narrativa, as ilustrações ou desenhos são usados para produzir uma significação voltada à requalificação e à realização da cidade heterotópica, por meio da urbanização de áreas específicas da cidade, como as projeções destinadas a trechos dos bairros Itapuã e o projeto de urbanização do polo de confecções do bairro Glória (Figura 24).

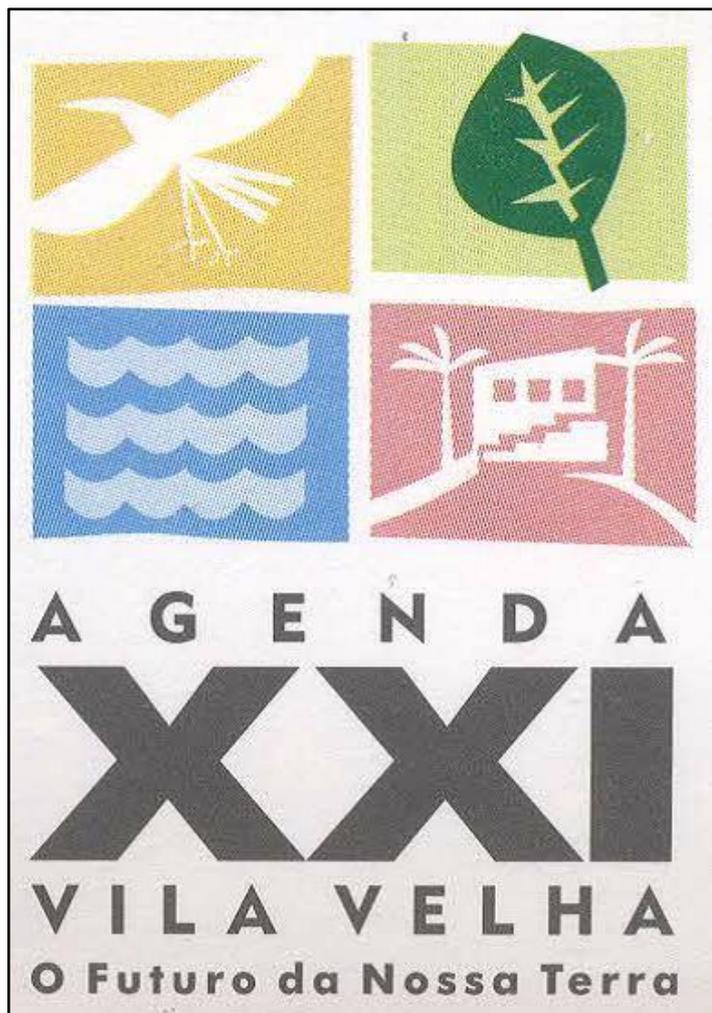
Figura 24 — Ilustrações dos projetos de urbanização da orla e requalificação da Glória



Fonte: Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004, p. 133, 134)

As imagens também fazem remissão a elementos naturais e arquitetônicos alusivos a uma conexão identitária da população vilavelhense com a cidade. Essa identificação é trabalhada no plano simbólico, como na logomarca da Agenda 21, por meio de desenhos que trazem como referência o Convento da Penha, os balneários da cidade, a fauna e a flora, referindo-se à história e à beleza paisagística de Vila Velha (Figura 25).

Figura 25 — Logomarca da Agenda 21 de Vila Velha

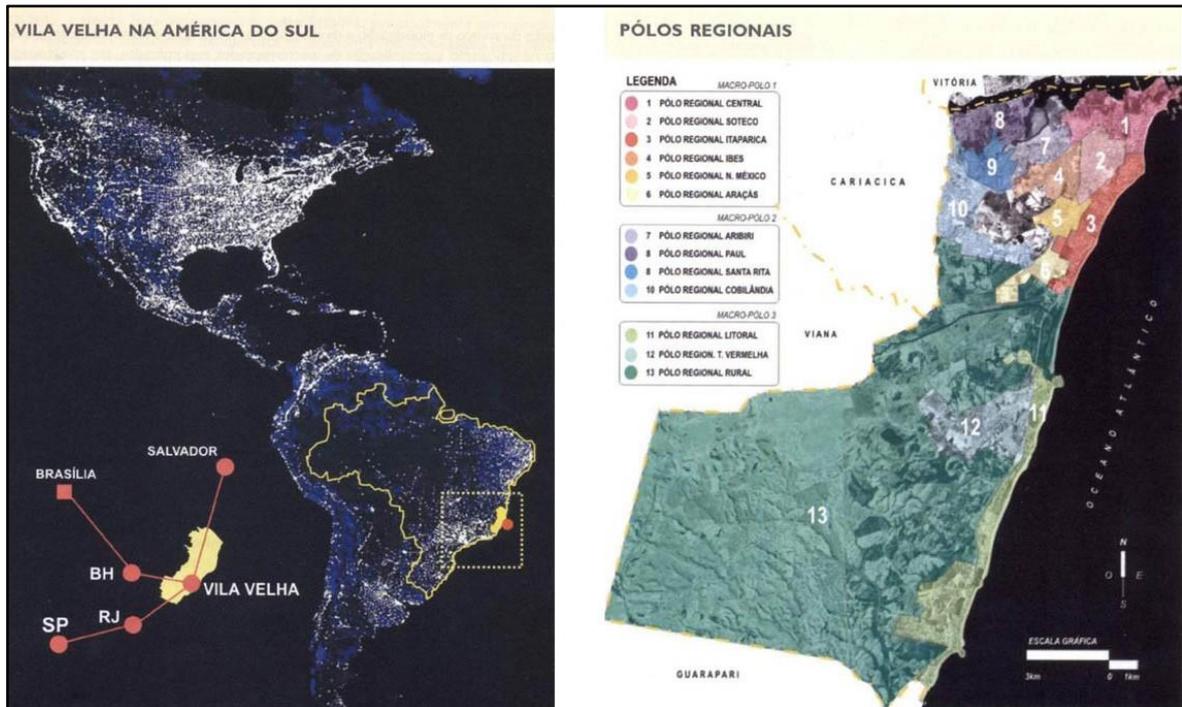


Fonte: Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004, p. 2)

6.3.1.3 Mapas

Por meio de mapas se produz uma significação de que a cidade está localizada estrategicamente, detentora de polos regionais, dotada de uma infraestrutura portuária e logística que a credencia como um bom lugar para investir (Figura 26).

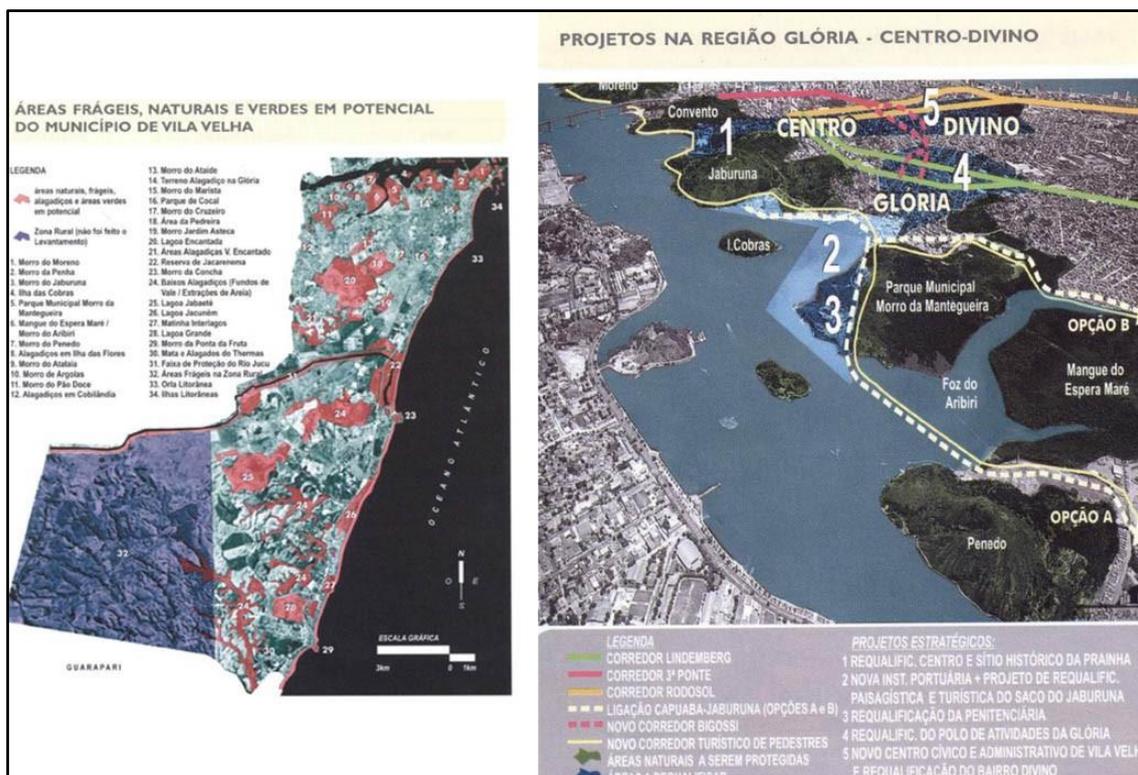
Figura 26 — Mapas indicando a posição estratégica e polos regionais de Vila Velha



Fonte: Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004, p. 20, 33)

Os mapas também exprimem uma significação relativa a uma vocação turística da cidade, pois realçam os lugares a serem visitados. Também mostram a expansão urbana e as áreas ambientais frágeis (Figura 27), corroborando o discurso sobre a importância da hidrografia e o planejamento de macrodrenagem pretendido pela Prefeitura. Além disso, indicam quais seriam fatores de estagnação dos corredores de circulação, apresentando os projetos a serem desenvolvidos para esses locais.

Figura 27 — Mapas indicando as áreas ambientais de Vila Velha e os projetos para a região da Glória–Centro–Divino



Fonte: Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004, p. 20, 116)

6.3.2 Códigos semânticos

6.3.2.1 Enunciados textuais

Os enunciados enfatizam a ideia de “vocação do lugar”, indicando que Vila Velha detém diversas “aptidões” e, por isso, é necessário potencializá-las. Termos como “infraestrutura econômica”, “possíveis áreas de expansão”, “incentivo fiscal”, “pontos fortes”, “pontos fracos” “oportunidades” e “ameaças” são realçados conforme as temáticas apresentadas como vocações existentes no território, enfatizando a heterotopia apresentada para a cidade.

Na construção dos cenários, a Agenda 21 (VILA VELHA, 2004) adota estratégia semelhante à desenvolvida pela cidade de Vitória, ao utilizar o enunciado “Para onde caminha Vila Velha?” As respostas a essa pergunta identificam quais seriam os desafios enfrentados pela cidade, tais como: tornar-se um “centro portuário e turístico de referência”; implantar uma “cidade descentralizada e integrada”; cuidar da “promoção da inclusão social”; dentre outros (VILA VELHA, 2004, p. 108).

Acerca da construção de cenários, diferente de Vitória, esse plano-discurso (VILA VELHA, 2004) trabalha somente como o cenário desejado, que reforça a necessidade de implantar as medidas consideradas necessárias para obter êxito, como: “contornar e superar as debilidades”, “aproveitar as oportunidades”, “melhorar o nível de emprego”, a “qualidade de vida” e o “convívio social”. Os cenários são estabelecidos por áreas, com os seguintes enunciados: “Cenário de Desenvolvimento Econômico”; “Cenário de Desenvolvimento Humano e Social”; “Cenário de Desenvolvimento Urbano e Ambiental”; e “Cenário da Administração Pública e a Gestão da Cidade”. Os cenários apresentam uma cidade fragmentada que se propõe a ser vários espaços, tal como a heterotopia apresentada por Foucault (2013).

A partir dos cenários construídos, são apresentadas as estratégias, os projetos e as ações. Dividindo-se por áreas temáticas, esses três elementos são elencados a partir de uma perspectiva fragmentada da cidade, identificando várias Vilas Velhas, como por exemplo: a “Vila Portuária e de Serviços”, com projetos e ações na área portuária e de logística; a “Vila do Turismo”, relativa às atividades projetadas para essa área; a “Vila Rural” destinada à zona rural do município; além de outras.

A atividade industrial é exibida como uma das mais significativas, associada, por vezes, a enunciados como “empregos gerados” e “maior empregador”, ressaltando as atividades do polo de confecção, da indústria alimentícia e a atuação da indústria da construção civil imobiliária (VILA VELHA, 2004, p. 45). O comércio e os serviços são elencados como atividades em crescimento, associados a enunciados como “alto índice de potencial de consumo”, “instalação de novos empreendimentos” e “acelerado crescimento urbano” (VILA VELHA, 2004, p. 46), estabelecendo uma relação com a instalação de *shopping centers* no município e com o volume comercial proporcionado pelo polo de confecções da Glória, o que, segundo a narrativa do plano-discurso, credencia a cidade como uma ótima alternativa para investimentos.

Os indicadores sociais são retratados por enunciados como “satisfatórios” (associando-se à existência de metas visando a criar uma “estrutura e qualidade do crescimento”) e “reposicionamento da política social” (VILA VELHA, 2004, p. 70–71) — oferecendo uma significação de que Vila Velha se constitui numa alternativa a Vitória. A narrativa apresenta uma cidade produzida por um processo de urbanização predatório devido a hiatos na legislação e à ausência do poder público, mas indica que o município vem superando esses problemas, concedendo uma atenção especial

a algumas áreas para construção de habitação de baixa renda, ao mesmo tempo em que indica áreas atraentes para a expansão do mercado imobiliário.

A área ambiental é dada pelo discurso como “frágil” e “constantemente ameaçada” devido ao uso multifuncional do solo e à ausente e ineficaz legislação. O discurso destaca as extensões passíveis de tornar-se áreas de preservação, sempre associando-as ao potencial turístico. A narrativa também salienta a questão da drenagem: um problema recorrente, pelo qual responsabiliza a omissão de gestões anteriores, cuja resolução seria obtida a partir de um Plano de Macrodrenagem previsto numa das ações da Agenda 21.

Os índices de emissão de poluentes são apresentados pela narrativa como satisfatórios, monitorados e controlados pela Prefeitura, lembrando que a poluição atmosférica, um problema histórico em Vitória, não alcança dados alarmantes em Vila Velha. Também é ressaltada a balneabilidade das praias, indicando que a maior parte da Orla Litorânea está apta para o turismo e o lazer.

O discurso propõe a Orla Marítima, a região do polo de confecções da Glória e Paul como áreas atraentes para investimentos, colocando em relevo as atividades que já existem nesses locais. E, enfim, apresenta uma proposta de regionalização visando à criação de centros multissetoriais, em que são definidas as atividades prioritárias de acordo com o lugar.

6.3.2.2 *Léxico*

A observação da narrativa da Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004) permitiu identificar uma ordem discursiva semelhante a Vitória, com termos similares, porém, com algumas particularidades. Tal constatação nos leva a corroborar a análise realizada por Mello (2006) referente a um padrão que foi difundido pela Agenda 21 Local. Um desses enunciados presentes na Agenda de Vila Velha é o “desenvolvimento sustentável”, também ligado à abordagem pragmática identificada por Mello (2006), mas, tal como Vitória, tem o território e seus recursos como componentes do discurso econômico e da ideologia geográfica de exaltação do território, que nesse caso, é o local (MORAES, 1991). Nessa direção, também estão presentes os léxicos “sustentabilidade” e “crescimento sustentável”, aludindo à

conciliação de crescimento econômico e meio ambiente, por meio da “flexibilidade e adequação”.

Os termos “gerações futuras” constituem-se num outro enunciado bastante utilizado pela Agenda de Vila Velha, como motivação para a ameaça da escassez de recursos naturais e a necessidade de poupá-los. O uso dessa palavra se insere numa estratégia de produzir o consenso e conquistar a adesão a partir de uma significação de que o plano-discurso protege a cidade contra tal ameaça e a prepara para o futuro. Esse futuro seria a herança a ser deixada àqueles que poderão aproveitar melhor a “organização” da cidade, inserta numa estrutura competitiva. As “gerações futuras” estão conectadas a outros léxicos identificados por Mello (2006) como a “capacidade de suporte ou limite ecológico”, com base no pensamento malthusiano de que a natureza impõe limites à expansão humana, sendo esta a causa da necessidade de um desenvolvimento sustentável e do imperativo do binômio “parceria-consenso” em torno de uma “visão de futuro” construída sob a ameaça dos limites naturais.

A Agenda de Vila Velha (VILA VELHA, 2004) também utiliza termos como a “cidadania”, o “coletivo” e a “comunidade” dentro de uma significação que remete a um coletivo despersonalizado, produto de um consenso em prol da Agenda 21, tendo a Prefeitura como o ente escolhido e designado para definir o futuro da cidade. Para Mello (2006), o termo “consenso” se constitui num termo dotado de uma carga conceitual, já que se estabelece numa condição primordial para o desenvolvimento das ações previstas no Plano de ação da Agenda 21 e deve ser obtido previamente, antes mesmo da definição das estratégias e do plano de Ação. O “consenso” torna-se um pressuposto da ação e não uma aliança estratégica ou algo a ser construído em determinados momentos do processo, configurando-se como uma prática que deve ser continuamente reforçada pela constante formação de novos consensos que constituam uma “agenda possível”.

A “responsabilidade social” é outro termo presente na narrativa desse plano-discurso, sendo aqui percebido como uma expressão da visão sobre como deveria ser a atuação da administração pública a partir do modelo empresarial. A empresa atuaria para fazer a economia crescer e se mostraria solícita a “guiar” ou “ajudar” o Poder Público a alcançar os objetivos da Agenda 21, que vão ao seu encontro. A ideia de justiça social é substituída por medidas paliativas ou assistencialistas que não buscam as causas dos problemas sociais.

6.3.2.3 Metáforas

O plano-discurso (VILA VELHA, 2004) trabalha com uma narrativa diferente da de Vitória para a construção de cenários, nos quais a metáfora aparece com mais intensidade, conforme a metodologia adotada. Todavia, as expressões usadas nos textos de depoimentos de agentes representantes de diversos campos sobre a Agenda 21 se constituem em indicativos metafóricos, porque fazem menção a uma “cidade do futuro” e à existência de uma “visão ampla da cidade”. Inferimos que a metáfora contida especificamente nessas duas expressões trabalha com a heterotopia (FOUCAULT, 2013), no sentido de que essa cidade projetada é tangível e pode ser visualizada por meio da Agenda 21. Por intermédio desse documento, seria possível compreender a urbe mediada por uma linguagem técnica, racional, que torna factível identificar as oportunidades e ameaças que lhe rondam.

6.3.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Foram analisados os seguintes cadernos de consultores: meio ambiente e saneamento (URBANO NETO *et al.*, 2003); desenvolvimento urbano e ambiental (MENDONÇA, 2003); situação habitacional do município (LOUREIRO; PÁDUA, 2003); circulação, transporte e trânsito (MARINS, 2003); e desenvolvimento econômico, portuário e turístico de Vila Velha (LINS *et al.*, 2003).

A respeito da área ambiental, o trabalho desenvolvido por Urbano (*et al.*, 2003) menciona que os resultados do monitoramento da qualidade do ar nas estações de Vila Velha, realizado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente para o ano de 2002, mostrou índices abaixo dos padrões aceitáveis para a saúde da população, contrariando o que foi mencionado pelo documento-síntese. O estudo ainda menciona o fato de que existe um incômodo à comunidade devido à poluição atmosférica, algo que é minimizado na narrativa do documento-síntese.

O trabalho dos consultores da área ambiental também salienta a falta de decretos para desapropriação de áreas de preservação, algo que no documento-síntese também não aparece. No caso do saneamento e da macrodrenagem, o trabalho dos consultores fala da carência de implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário, de recursos para implantação dos projetos de macro e micro drenagem e limpeza das galerias e canais, e da necessidade de o Programa de Saneamento do Espírito Santo

(Prodesan) interligar as redes e as conexões domiciliares. Observamos que o documento-síntese menciona que a partir da conclusão do Prodesan haveria um aumento da taxa de cobertura de saneamento e interligação de conexões domiciliares, industriais e comerciais às redes. Porém, o documento-síntese não discorre sobre os recursos para implantação dos projetos e a limpeza dos canais.

Na área de turismo, o trabalho de Lins (*et al.*, 2003) elenca alguns pontos fracos do município em relação a essa atividade, que não são mencionados no documento-síntese, com destaque para o crescimento da insegurança e o deficitário abastecimento de água durante a alta estação turística. Outro aspecto indicado pela consultoria tem relação com o desenvolvimento urbano e econômico do município, cuja submissão aos interesses empresariais estaria inibindo o turismo. O caderno do consultor indica a existência de degradação dos monumentos históricos e culturais e a perda da identidade como consequência de atividades predatórias empresariais.

O trabalho de Lins (*et al.*, 2003) sobre o desenvolvimento econômico menciona que o município necessita de um distrito industrial de porte significativo, visto que as tentativas de implantação anteriores limitaram-se a um pequeno distrito industrial e comercial vinculado ao setor de confecções localizado em Santa Inês, além de um pretense polo industrial da Darly Santos. A consultoria também ressalta o abastecimento d'água como uma questão para o crescimento econômico, podendo se constituir num problema para atração de investimentos. Esses aspectos são suprimidos no documento-síntese.

Há ainda oportunidades indicadas no trabalho de Lins (*et al.*, 2003) que não são mencionadas no documento-síntese: a ampliação das unidades de segurança nacional (Exército e Marinha); o desenvolvimento de condomínios residenciais para população de alta renda; a ampliação da indústria de chocolates assumida pela Nestlé; o desenvolvimento de um Polo Chocolateiro na região; e o aproveitamento das disponibilidades de gás natural. Ao mesmo tempo, apresenta como ameaças os problemas com a segurança pública; a poluição das praias e do Rio Jucu; e a possibilidade de a empresa Chocolates Garoto reduzir ou interromper sua produção ao ser adquirida por um grupo multinacional.

Em relação ao diagnóstico de desenvolvimento urbano, constatam-se alguns indicativos que não são mencionados no documento-síntese, a exemplo do uso de áreas naturais para a criação de parques visando à implantação de equipamentos e

programas sociais, de acordo com a função social da propriedade urbana, preconizada pelo Estatuto da Cidade (MENDONÇA; LARANJA, 2003).

O caderno referente à circulação, ao tráfego e ao trânsito também indica aspectos que não são mencionados no documento-síntese, como a subutilização do potencial hidroviário do município e a ausência de segurança para a circulação de ciclistas e pedestres (MARINS, 2003).

6.4 O PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SERRA 2000–2020

O Plano estratégico da cidade de Serra (SERRA, 2000) ou Serra 21-2000 (Figura 28) posiciona a cidade como uma concorrente em relação às demais cidades, inclusive Vitória, apresentando-a como um lugar de vocação para o crescimento econômico, dada a atividade industrial ali existente e a importância de setores como o comércio e o turismo na economia. Esse posicionamento é constante em suas três edições da Agenda 21.

Figura 28 — Capa do Serra 21-2000



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000)

O discurso do Serra 21-2000 assume um formato que pretende alcançar o público em geral, com uma linguagem menos técnica, uso simbólico da metáfora semelhante à Agenda 21 de Vitória (2003; 1996) e um intenso uso da codificação sintática, reforçando a heterotopia de cidade competitiva e desenvolvida.

6.4.1 Códigos sintáticos

6.4.1.1 Fotos

As fotos se constituem no elemento preponderante na codificação sintática, cuja significação reforça o discurso sobre o futuro da cidade, por meio de imagens de jovens sendo atendidos por serviços básicos, e de construção de equipamentos públicos, como parques. O jogo retórico produzido pelas fotos refere-se à perspectiva de uma melhoria da qualidade de vida e de novas práticas ambientais.

Figura 29 — Fotos de áreas indicadas como estratégicas pelo Serra 21-2000



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 65)

As imagens também são apresentadas como um elemento de reforço aos depoimentos de lideranças e populares sobre a Agenda 21, referenciando-a como um instrumento que permitirá ao município alcançar a “prosperidade” e se transformar numa “cidade moderna e desejada por todos”. A narrativa apresentada pelas fotos

procura corroborar a ideia de que esse documento contou com a adesão e participação de toda a sociedade, dentro de uma perspectiva de projeção industrial, cultural e científica.

As fotos apresentam uma narrativa na qual o município de Serra se credencia como um *player* inserido na Nova Ordem Mundial, preparado para receber investimentos. Com isso se notabiliza por sua projeção estadual e metropolitana, em razão do seu parque industrial, das atividades comerciais e turísticas, dos serviços de transporte e logística e da disponibilidade de terras para expandir-se (Figura 29).

Figura 30 — Fotos da Vale e ArcelorMittal Tubarão

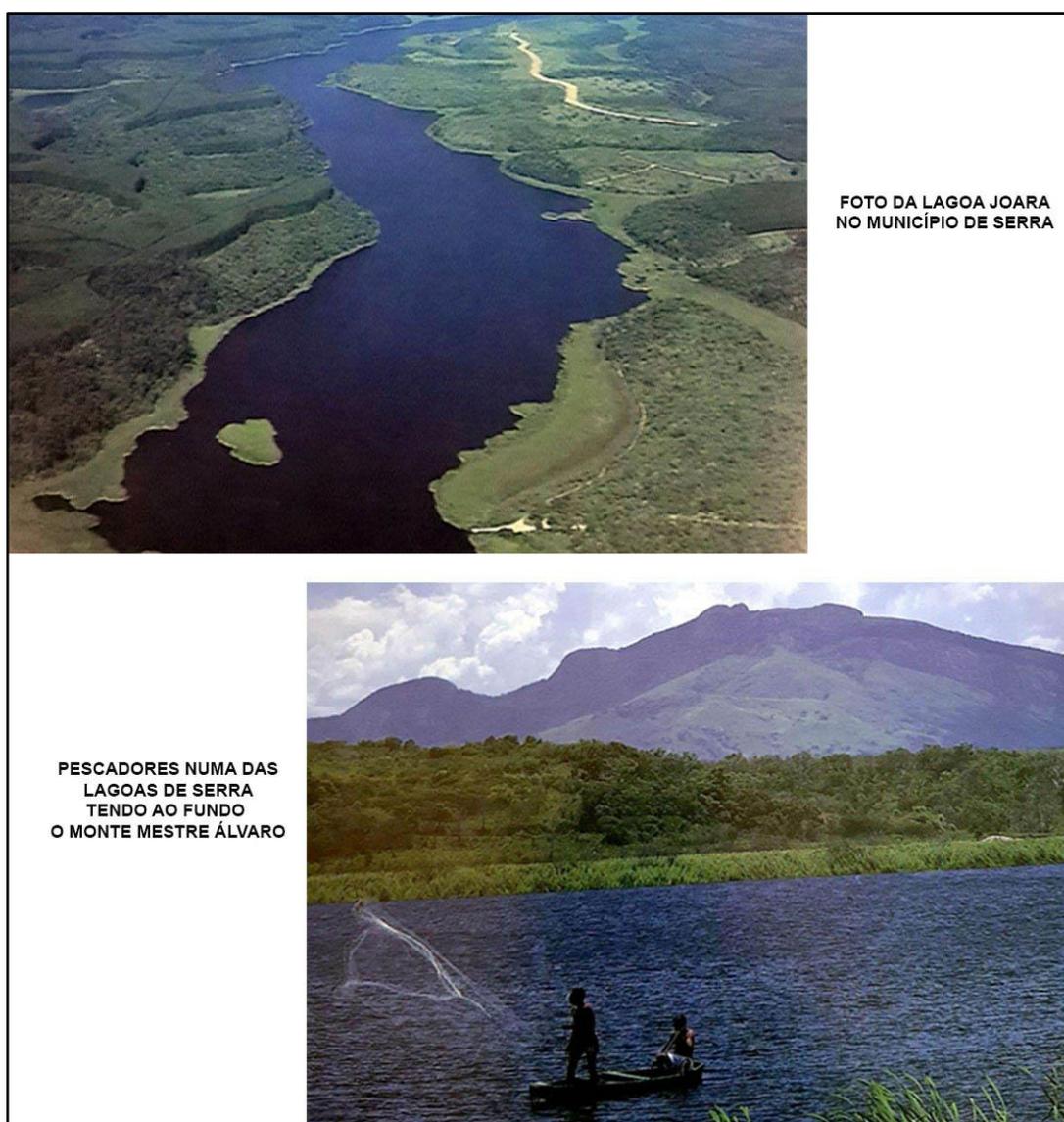


Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 20, 24, 28)

Essa projeção apresentada pelas fotos coloca em relevo a localização de Serra em relação às grandes cidades brasileiras, reforçando-a como fator de diferenciação, juntamente com seu parque industrial, que conta com empresas de atuação internacional, com destaque para a Vale S.A. e ArcelorMittal Tubarão (Figura 30).

As imagens também pintam a cidade de Serra como detentora de grandes áreas de remanescentes naturais, dotados de várias bacias e lagoas que se constituiriam em diferenciais, diante de seus concorrentes (Figura 31).

Figura 31 — Montagem de fotos dos elementos naturais de Serra



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 61, 86)

As fotos trabalham com os elementos culturais, naturais, humanos e econômicos do município, reforçando a ideia de uma identidade serrana, um sentimento de pertencimento. Ao mesmo tempo, ressalta o caráter competitivo de Serra e seu esforço em se adequar à modernidade administrativa, à sua inserção no cenário competitivo global e a seu processo de urbanização.

Figura 32 — Fotos com elementos identitários utilizados pelo Serra 21-2000



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 99, 102)

A narrativa identifica, por meio de uma seleção, os locais de valor simbólico na Agenda 21. A Serra-sede é colocada como um centro político e um lugar que detém elementos importantes do patrimônio histórico e natural da cidade. A região litorânea, compreendendo bairros como Nova Almeida, Jacaraípe, Manguinhos, Carapebus e os espaços do entorno é apresentada como área de expansão urbana e, principalmente, de atividades turísticas, relacionando-se à gastronomia e ao lazer (Figura 32).

Também compõem essa seleção de locais como valor simbólico a área que abrange os conjuntos habitacionais construídos no município até a década de 1980, e o distrito industrial do Civit, que é apontado como um lugar propício aos investimentos empresariais. Por fim, a região que compreende Carapina e Parque Residencial Laranjeiras é apresentada como a área mais dinâmica do município, com destaque para a atividade industrial, comercial e de serviços.

6.4.1.2 Ilustrações

Esse código compreende os desenhos gerados por *softwares* com intuito de se apontarem as intervenções que serão realizadas especificamente em áreas de lazer, como a entrada do Parque Municipal Mestre Álvaro (Figura 33).

Imagens, como o projeto de reestruturação do bairro Jardim Limoeiro, são utilizadas para fomentar o desejo de o leitor pertencer a esse lugar projetado, trabalhando com a heterotopia. Comerciam a projeção do sonho, captando a atenção motivada pelo desejo de transformação da cidade.

As ilustrações fornecem uma significação de que o território de Serra tem múltiplas vocações que devem ser aproveitadas, pois se mostram como elementos que integram a paisagem e a população serrana. Por meio desses elementos, o território serrano poderia ser explicado.

Figura 33 — Imagens referentes a projetos de intervenção urbana do Serra 21-2000

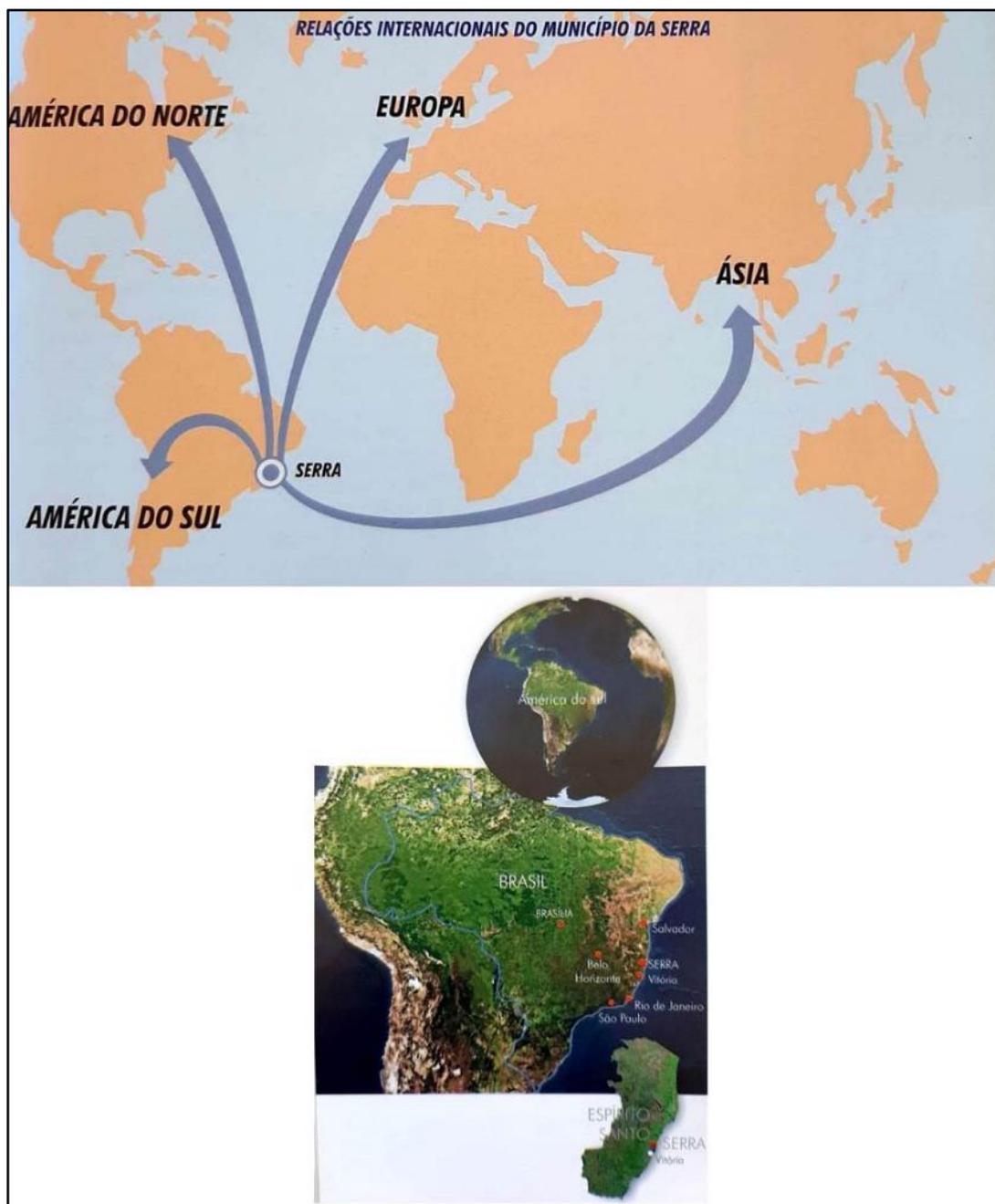


Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 87)

6.4.1.3 Mapas

O Mapa como código apresenta a projeção das futuras intervenções no território, trabalhando com a perspectiva da construção de uma heterotopia, ao apontar as relações internacionais de Serra (Figura 34). Essa heterotopia é apresentada no mapa ao indicar a cidade de Serra como um player global, que vem se destacando pelo seu comércio e recepção de investimentos de vários países.

Figura 34 — Mapas sobre localização e relações internacionais de Serra

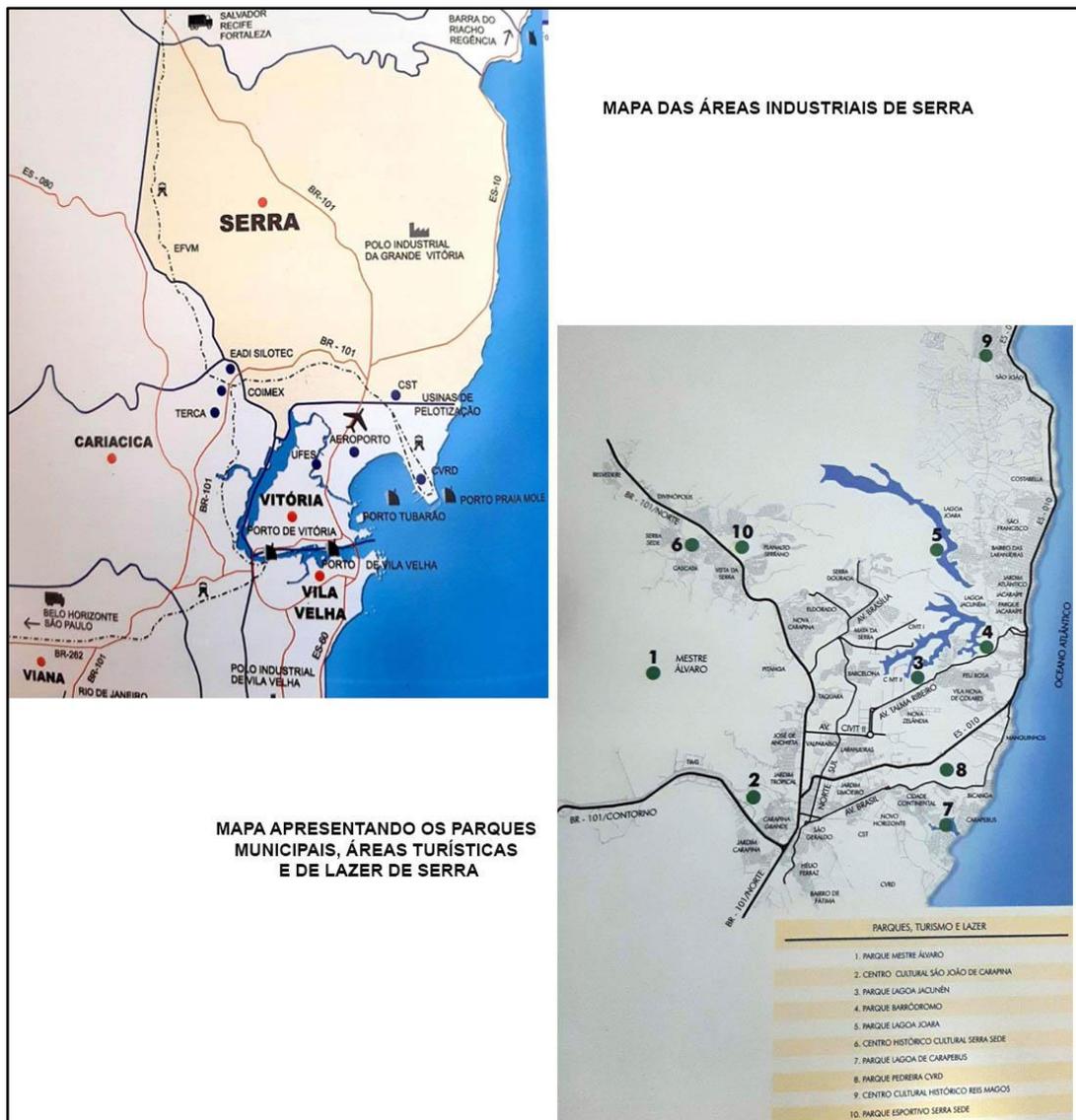


Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 21)

Esse código também é utilizado para estabelecer uma síntese sobre Serra, ao indicar os aspectos voltados a atração de investidores, como as áreas industriais e de potencial turístico (Figura 35). Tal código também propõe uma síntese de compreensão do município de Serra a partir de quatro regiões: a Serra-sede — cortada pela BR-101 e dotada de patrimônio natural e histórico, com poucos empregos; a região Litorânea, dotada de bairros com intensa atividade turística; os

conjuntos habitacionais, definidos como área formada por unidades residenciais que eram do tipo popular, vizinha ao distrito industrial do Civit I e Civit II; e o Planalto de Carapina–Laranjeiras, definido como o centro nervoso do município.

Figura 35 — Mapas indicando as áreas industriais e de áreas turísticas de Serra



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 22, 89)

6.4.2 Códigos semânticos

6.4.2.1 Enunciados textuais

A narrativa exposta pelos enunciados remete à ideia de que a sociedade participou ativamente da elaboração da Agenda 21, a partir de uma mobilização “espontânea”,

cujo objetivo maior seria fornecer um “novo rumo para a cidade”. Essa ideia é expressa em enunciados que evocam a “capacidade de mobilização e amor pela Serra”, de “reunir em torno de um objetivo comum” e “construir os caminhos para conquistar um futuro melhor para todos” (SERRA, 2000, p. 9).

O plano-discurso evidencia os atributos de Serra, ora ressaltando os seus recursos naturais — como o seu litoral enquanto um “bem natural estratégico” — ora realçando seu “potencial de consumo e crescimento econômico” (SERRA, 2000, p. 21). No rol desses atributos, enfatiza-se a participação da cidade como um ente metropolitano que está competindo e tornando-se referência, enaltecendo sua gestão ao alçá-la como um referencial em serviços públicos de qualidade. A Agenda 21 é enaltecida como um documento produtor de um cenário que deve ser seguido por projetos arrojados a fim de alcançar o futuro, apresentando uma heterotopia (FOUCAULT, 2013) como um desejo por todos os moradores.

O discurso oriundo do Serra 21-2000 (SERRA, 2000, p. 21) apresenta-se como num instrumento estratégico que capacita a cidade a inserir-se num mundo competitivo, a fim de “qualificar a cidade em suas funções principais” e “projetá-la de forma mais abrangente no cenário nacional e internacional”. Em seu jogo retórico, o discurso trabalha com enunciados alusivos à valorização do local e das manifestações culturais, associando-se à ideia da possibilidade de se alcançarem a eficácia e a modernização da cidade por meio da Agenda 21.

A narrativa também enfatiza a ideia de desenvolvimento sustentável como uma iniciativa usada nos países mais desenvolvidos para entrar na globalização, sugerindo que várias cidades brasileiras estão se preparando para isso. Enfim, remete à ideia de que esse conceito se alia a uma responsabilidade de toda a sociedade, num esforço para atração de investimentos e incremento da economia.

A heterotopia (FOUCAULT, 2013) apresentada pela Agenda 21 indica a cidade de Serra como um lugar de proeminência na RMGV, destacando a concentração em seu território de empresas com atuação em níveis nacional e internacional, como a Vale S.A. e a ArcelorMittal Tubarão. Os enunciados mostram Serra como uma cidade de “significativo potencial de crescimento”, “competitiva em nível nacional e internacional”, de “atração de novos negócios, [para] residentes e turistas”, mas que “necessita qualificar suas funções econômicas, ambientais e sociais para projetá-la”

(SERRA, 2000, p. 21). Para isso, vale-se inclusive de uma menção do município no jornal *Gazeta Mercantil*, como sendo um dos lugares ideais para investir.

A narrativa credencia o município como um importante ator estratégico na economia capixaba. Enfatiza o aumento populacional do município, e a localização de distritos industriais em Laranjeiras e Carapina, destacando a CST (atual ArcelorMittal Tubarão), o Centro Industrial Metropolitano de Vitória (Civit I e Civit II) e o Terminal Industrial Multimodal da Serra (TIMS). Também destaca as atividades de comércio varejista e atacadista, serviços industriais, pessoais e de turismo, nomeando os principais concorrentes regionais: Vitória, Vila Velha e Cariacica (RMGV), Aracruz, Baixo Guandu, Linhares, São Gabriel da Palha e São Mateus (SERRA, 2000, p. 23).

Tal como em outras Agendas 21 já analisadas, o Serra 21-2000 (SERRA, 2000) utiliza enunciados para apresentar seu diagnóstico e a cidade desejada, como o “ambiente nacional e internacional” das “principais tendências do desenvolvimento”, indicando os “pontos fracos” e os “pontos fortes”, o “cenário desejável” e o “cenário indesejável”. O discurso expõe uma cidade em processo de ruptura com o seu passado rural, realçando sua urbanização, sua “vocação industrial” e sua aptidão para disputar e atrair investimentos. Estabelece ainda comparações para mostrar indicativos favoráveis, como um PIB industrial maior do que o de Vitória, e apontar a atividade industrial como a mais importante do município.

Além da indústria, a narrativa evidencia o comércio atacadista e varejista, a logística e os serviços como atividades de destaque, mas que necessitariam de mais investimentos, incutindo a ideia de atração para o município de *shoppings centers*, lojas de departamentos, supermercados e hipermercados (SERRA, 2000, p. 25). Serra é apresentada como uma cidade estratégica ao norte da RMGV, para a qual convergem eixos viários importantes, como as rodovias BR-101 e BR-262, os portos de Praia Mole e de Tubarão, e a Estrada de Ferro Vitória–Minas (EFVM). Sua posição estratégica, sua disponibilidade de terras para armazenagem e a atuação de empresas de gestão em seu território a credenciar o como lugar de recepção de investimentos relativos à logística.

No caso dos serviços, mesmo sendo apresentados como uma atividade carente de apoio, a narrativa indica que poderiam ter maior impulso a partir do desenvolvimento da cadeia de petróleo e gás, cuja atuação se iniciava no período de publicação da

Agenda 21, mas que já mostrava uma estruturação e articulação envolvendo novos empreendimentos nos municípios da RMGV

O Serra 21-2000 (SERRA, 2000) também procura empreender esforços na construção de uma identidade do cidadão de Serra. Por meio da codificação, procura-se construir um ethos do serrano, partindo da ideia de que esse cidadão tem uma aguda identificação com o patrimônio histórico da cidade, a exemplo da Igreja dos Reis Magos; de suas belezas naturais, como as lagoas e o Mestre Álvaro; das praias do município que esse cidadão frequenta; e do orgulho de morar numa cidade considerada a mais industrializada do Espírito Santo. O cidadão serrano seria, portanto, um apoiador entusiasta das atividades de seu município. Os efeitos imediatos dessa construção identitária com Serra se vinculam ao reforço das atividades econômicas lá existentes, como a indústria, por meio de menções e representações do Civit; do turismo na região litorânea; e do comércio no bairro Parque Residencial Laranjeiras.

Na Agenda 21 (SERRA, 2000), a construção dessa identidade municipal também passa pela consolidação de Serra-sede como centro político em detrimento do bairro Parque Residencial Laranjeiras, que nesse período já se consolidava como o principal centro comercial e área de maior atração econômica. Também se observa uma ênfase visando à construção de uma identidade, a partir de uma produção mítica (BARTHES, 1980), que desatreia Serra do passado rural do município, transformado numa área predominantemente urbana e industrial.

6.4.2.2 *Léxico*

Observando-se a codificação semântica contida nesse plano-discurso, identificamos o uso dos termos “comunidade” e “cidadania” na narrativa. No caso específico do vocábulo “comunidade”, o estudo desenvolvido por Mello (2006) o define como uma ideia que se origina numa totalidade de pertencimento e se reconhece a partir de características atinentes a elementos que envolvem uma homogeneidade social. Tal reconhecimento se insere a partir da ausência de conflitos e de tentativas empreendidas por seus criadores visando a edificar um “espírito comunitário” a partir da construção de vínculos sociais e identidades. A ideia de “comunidade” contida nesse plano-discurso expressa esse sentido determinado por Mello (2006),

personificando o consenso sem que se identifique a existência de contradições ou diferenças.

No caso da “cidadania”, percebemos que a narrativa a associa a um *status* adquirido pelo munícipe, em virtude de sua adesão ao plano-discurso. A “cidadania” apresentada por esse plano-discurso estabelece uma relação com a “responsabilidade”, identificando-a também como outro termo que constitui um dos pré-requisitos do processo de planejamento, no qual os parceiros são responsáveis pelo plano de ação ou pela gestão dos recursos naturais. A participação desses parceiros está inserida num processo de tomada de decisões que muitas vezes não corresponde aos seus anseios (MELLO, 2006).

O “objetivo comum” é outra palavra identificada no Serra 21-2000 (SERRA,2000) concernente à ideia de que todos possuem os mesmos objetivos e participaram ativamente do planejamento da cidade, trazendo para a sociedade a responsabilidade de que é ela que está dando esse rumo, e não a gestão que está à frente da prefeitura. A esse termo, relacionam-se o “consenso” como condição primordial para o desenvolvimento, a “sinergia” e a “visão de futuro”. Por “sinergia”, Mello (2006) entende — na Agenda 21 — o ponto de convergência ou eixo de articulação entre as ações e os projetos dos diferentes parceiros que, uma vez unidos, podem potencializar novas ações, “parcerias” e apoio mútuo. Já a “visão de futuro” seria o produto da imaginação utópica dos atores sociais “mobilizados” em torno da Agenda 21, concretizando a chamada pedagogia do consenso por meio desse plano-discurso (MELLO, 2006).

Também fica evidenciado na narrativa o termo “desenvolvimento sustentável”, apresentado como um apêndice econômico, tal como nos planos-discursos de Vitória e Vila Velha. A significação produzida a partir desse léxico estabelece uma classificação dos atributos territoriais de Serra, evocando a sociedade como responsável pelos recursos naturais e partícipe da atração de investimentos.

6.4.2.3 Metáforas

A metáfora como código segue o modelo adotado pela Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003; 1996), personificando os cenários a partir de animais (Figura 36). Para expressar o cenário indesejado, é utilizada a comparação com o “andar da

saracura” — um pássaro comum na fauna de Serra que aparenta ter um andar “desengonçado”, “vagaroso” ou “atrasado”.

O “andar da saracura” consiste na ameaça do insucesso, caso não se atinjam as metas estipuladas pela Agenda 21, levando o município a um cenário de atraso e revelando várias contradições de difícil superação. Constitui-se na metáfora do atraso, que evoca uma ameaça de deterioração equivalente a uma expansão econômica desordenada, a uma desintegração e ausência de identidade, a uma exclusão social, a uma perda da qualidade de vida e a uma gestão pública retrógrada. Esse cenário reúne uma série de fatores que impediriam a criação de uma imagem da cidade, depreciando a possibilidade duma identidade própria.

Figura 36 — Imagens usadas pelo Serra 21-2000 para lançar sua logomarca e caracterizar o voo da gaivota e o andar da saracura



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000, p. 2, 57, 60)

Esse plano-discurso apresenta a metáfora do “voo da gaivota”, utilizado para caracterizar um cenário desejado. Ao seguir as metas, Serra construiria um cenário ideal, tal como o voo de uma gaivota, expressando a beleza, a liberdade e a harmonia, ao promover o “desenvolvimento sustentável” para uma cidade mais equânime. Nessa heterotopia (FOULCAULT, 2013), os rumos e as contradições seriam previamente considerados de forma a incorporar toda a população. A sociedade teria em suas

mãos o controle do seu futuro e o crescimento econômico seria potencializado como “sustentável”. Assim, a cidade se inseriria na dinâmica da globalização e se integraria sob o abrigo de uma identidade dotada de um padrão de excelência e modelo de gestão pública.

6.4.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Foram analisados os seguintes estudos: o espaço urbano, a habitação e o uso do solo (BETTARELLO, 2000); os vetores de desenvolvimento e a dinâmica populacional de Serra (BUFFON; D’ÁVILLA; SILVA, 2000); a logística e o transporte (GUIMARÃES; COELHO; LINS, 2000); o meio ambiente e a humanização da cidade (RANGEL; AQUINO; VARANDA, 2000); e o turismo, a cultura, o esporte e o lazer (SETÚBAL; AMÁLIA, 2000).

Sobre os vetores de desenvolvimento de Serra, o documento de Buffon, D’Ávilla e Silva (2000) expõe como pontos fracos do município alguns elementos que ficaram de fora do documento-síntese. Dentre eles, é citada a referência negativa da imagem do município na RMGV e no Estado, somada à falta de um sentimento da identificação do morador com a cidade.

Esse documento também apresenta algumas ameaças que foram obliteradas no documento-síntese e que compreendem: o aumento do índice de violência no município; o aumento da qualidade de vida nos municípios vizinhos comparados a Serra; a continuidade da ocupação desordenada do solo na cidade; e o incipiente controle ambiental em Serra e nos municípios da RMGV.

Tanto no documento-síntese quanto nos cadernos de consultores analisados, incluindo o de temática ambiental (RANGEL; AQUINO; VARANDA, 2000), não há qualquer menção sobre a poluição atmosférica ou a atividade poluidora das indústrias. Isso revela uma contradição, porque a narrativa apresenta o município dotado de uma intensa produção industrial e, ao mesmo tempo, constituída de uma frágil infraestrutura de controle ambiental.

Acreditamos que a ausência de indicadores relativos à poluição do ar pode estar relacionada ao fato de que o município abriga em seu território as estruturas da Vale S.A. e da ArcelorMittal Tubarão, empresas acusadas de serem grandes poluidoras, mas que, ao mesmo tempo, são patrocinadoras da Agenda 21.

A análise do caderno concernente ao espaço urbano (BETTARELLO, 2000) traz propostas que não estão explícitas no documento-síntese. Destacamos a ideia de reavaliação do Plano Diretor Municipal a fim de atrair investimentos em áreas específicas, como a expansão industrial pesada ao longo do contorno da BR-101 no TIMS, oferecendo a possibilidade de uma expansão através da rodovia Contorno do Mestre Álvaro, constituindo-se numa variante da BR-101 através dos distritos de Muribeca e Queimado. Observamos aqui que a proposta dessa variante teve continuidade nas outras Agendas 21, com a construção dessa.

Diferente do documento-síntese, o caderno de urbanismo identifica vazios urbanos e propõe sua ocupação com loteamentos, a fim de equilibrar o adensamento no município, elencando como espaços ideais: uma área entre o bairro Jardim Limoeiro e o Instituto Federal de Ensino (localizado no bairro Morada de Laranjeiras); a área que compreende o Civit I; uma área entre o bairro Jacaraípe e os diversos bairros oriundos da construção de conjuntos habitacionais nas décadas de 1970 e 1980; e a região Serra-sede.

Também diferente do documento-síntese, o caderno de urbanismo dá uma atenção especial à questão da imagem de Serra, mencionando o imperativo de se criar uma imagem que possibilite a atração de uma população de classe média para morar no município, visando à concepção de uma demanda para comércios e serviços mais diversificados e abrangentes. Junto à proposta de invenção dessa imagem positiva, o documento enfatiza a necessidade de atrair investimentos imobiliários, como conjuntos residenciais fechados e *shopping centers* (BETTARELLO, 2000).

O documento também indica a revitalização da Serra-sede como um elemento fundamental para emular o “espírito bairrista” do povo serrano, a fim de resgatar a história e a cultura do município e propor a implementação de um *Bureau* de captação de negócios e investimentos (BETTARELLO, 2000).

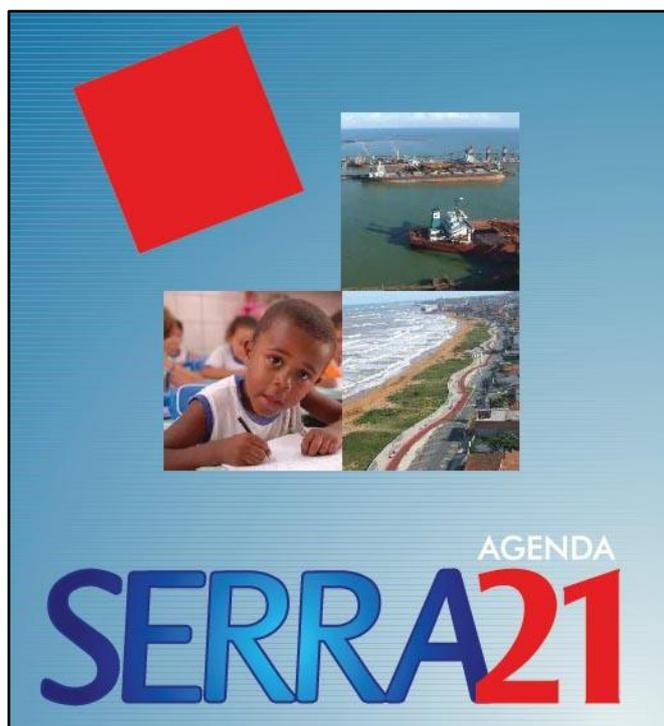
6.5 AGENDA SERRA 21: PLANO ESTRATÉGICO 2007-2027

6.5.1 Códigos sintáticos

A edição do Serra 21-2008 (SERRA, 2008) mantém a estratégia de posicionar a cidade como “competidora” por investimentos. Todavia, também traz em sua

abordagem alguns assuntos que, negligenciados na primeira edição, se tornaram um grande problema para a construção da imagem da cidade (Figura 37).

Figura 37 — Capa do Serra 21-2008



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2008)

6.5.1.1 Fotos

O uso de fotos embala a narrativa de trabalhar com elementos que integram a construção de uma possível identidade de Serra. As imagens utilizadas seguem o padrão de seleção estabelecido na Agenda 21 anterior (SERRA, 2000), apresentando fotografias das belezas naturais, como as praias e lagoas; do patrimônio histórico e arquitetônico; e de pessoas usufruindo esses espaços durante momentos de lazer.

Figura 38 — Fotos referentes a elementos identitários de Serra



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2008, p. 161)

Entre os elementos utilizados na narrativa, o plano-discurso ressalta os elementos culturais presentes na cidade, como as imagens da Igreja Nossa Senhora da Conceição e a Casa de Congo Mestre Antônio Rosa, associadas a intervenções na cidade ou a imagens de crianças e adolescentes (Figura 38). Também se destacam retratos de patrimônios naturais, como as praias, as lagoas e o Mestre Álvaro, bem como de atividades esportivas, apresentando imagens de corridas de kart ou da equipe do Serra Futebol Clube, como evidências de uma representação saudável e jovial do município.

A seleção de tais imagens integra uma perspectiva de construção simbólica, a fim de forjar uma identidade para a cidade, cuja narrativa enreda fotos de atividades econômicas, enfatizando o distrito industrial do Civit I e II, um pátio de minério da Vale S.A., o Porto de Tubarão (Foto 39) e a área do complexo industrial da siderúrgica ArcelorMittal Tubarão. Também integram essa composição as fotos do bairro Parque Residencial Laranjeiras — maior centro comercial do município — e imagens de vários condomínios residenciais como um novo elemento da paisagem urbana de Serra.

Figura 39 — Fotos da infraestrutura da Vale S.A., utilizadas no Serra 21-2008



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2008, p. 84, 126)

A narrativa também encadeia representações que sugerem a existência de avanços nos indicadores de qualidade de vida do povo serrano, remetendo a um maior acesso aos serviços básicos, usando, por exemplo, imagens de pessoas em escolas e unidades de saúde (Figura 40).

Selecionando locais dotados de valores simbólicos aptos ao consumo, a narrativa evidencia o bairro Parque Residencial Laranjeiras e seu entorno como a área de maior dinamismo comercial e de serviços de Serra. O documento também cita a região próxima ao bairro Jacaraípe como uma possível área de expansão, apta a absorver investimentos. Outras áreas como o distrito industrial do Civit I e II, o Complexo Portuário de Tubarão e a orla dos bairros Jacaraípe e Manguinhos são apresentadas com uma forte carga simbólica, remetendo ao potencial econômico de Serra no que concerne à atividade industrial, logística, turística e imobiliária, como grandes impulsionadores de desenvolvimento da cidade.

A narrativa também procurar mesclar elementos imagéticos, apresentando equipamentos antigos, como a igreja dos Reis Magos no bairro Nova Almeida, associada a equipamentos privados, como os condomínios residenciais fechados, o que acreditamos remeter a uma significação de conciliação entre os espaços

tracionais, que remontam à história do local, com o modelo de urbanização difundido através da Agenda 21 (Figura 40).

Figura 40 — Fotos de serviços públicos, equipamentos privados e patrimônio histórico-cultural utilizados no Serra 21-2008



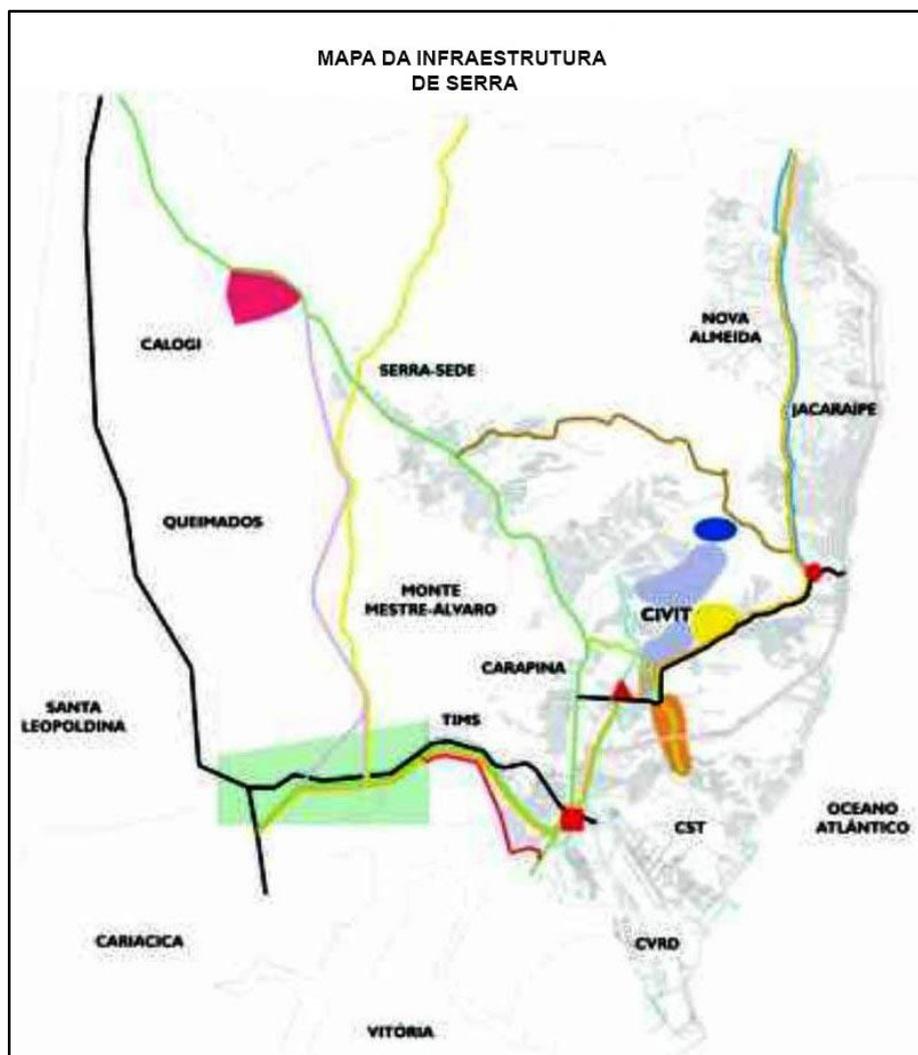
Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2008, p.18, 25, 74)

6.5.1.2 Mapas

Os mapas constituem um código que passou a ser mais utilizado nesse plano-discursivo, em comparação com a primeira Agenda 21 (SERRA, 2000). Em alguns casos, esse código foi utilizado com o intuito de expor a infraestrutura econômica existente e as áreas atrativas do município, realçando algumas áreas de atuação dos agentes envolvidos, como os distritos industriais Civit I e II, as empresas Vale e CST (ArcelorMittal Tubarão) e o TIMS, bem como as principais vias e a projeção da rodovia

Contorno do Mestre Álvaro e as áreas possíveis de expansão econômica no município (Figura 41).

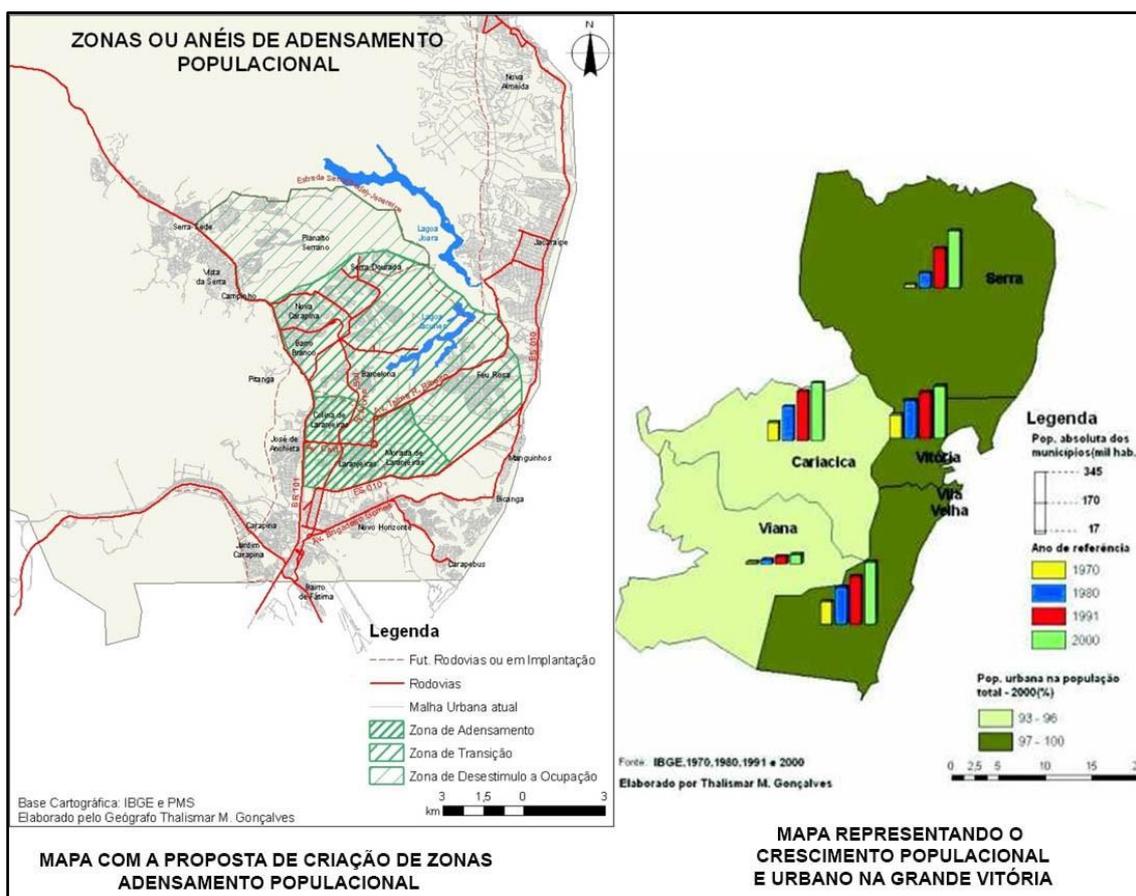
Figura 41 — Mapa da infraestrutura de Serra



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2008, p. 126)

Os mapas também foram usados para mostrar características de Serra em relação aos demais municípios da RMGV ou para promover uma síntese da cidade, como a proposta de adensamento a partir de zonas ou anéis visando conter a expansão urbana, dividindo a cidade da seguinte maneira: o entorno de Laranjeiras; a área limitada pela estrada de Serra Dourada a Jacaraípe, para definir uma zona de transição. De acordo com o documento, essa zona de transição desestimularia a ocupação e teria o papel de conter a mancha urbana existente (Figura 42).

Figura 42 — Mapas da proposta das zonas de adensamento e de crescimento populacional e urbano de Serra



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2008, p. 110, 141)

6.5.2 Códigos semânticos

6.5.2.1 Enunciados textuais

Em comparação com a Agenda 21 anterior, o Serra 21-2008 (SERRA, 2008) segue com a estratégia de trabalhar com as possíveis ameaças, ao ressaltar os “desafios” e as “potencialidades”. O discurso enfatiza os objetivos de o documento compreender as mudanças que envolveram a cidade no final do século XX, sua inserção na globalização e sua competição por atração de investimentos. Essa Agenda 21 também aborda os conflitos oriundos da produção histórica do território de Serra, salientando a heterotopia de que o município deixou a sua condição de área rural, para se tornar um município urbano, populoso e industrial, sendo alvo de vários investimentos privados e governamentais.

Em seu discurso, o documento trabalha com uma representação do território visando um direcionamento político (MORAES, 1991), ao elencar os “desafios” decorrentes de Serra ter em seu território várias “diferenciações, espacializações e segregações”, o que indicaria a necessidade de “qualificar a mão de obra para combater o desemprego crescente” e superar os permanentes desafios provocados pelas “mudanças globais” e pelas “defasagens do poder público” diante da “velocidade das transformações” (SERRA, 2008, p. 27). Os enunciados também evocam a legitimidade da sociedade como participante da construção da Agenda 21, enfatizando os “compromissos” e a “participação da sociedade, das entidades e do poder público”.

Um dos aspectos diferenciais no Serra 21-2008 (SERRA, 2008) em relação à Agenda 21 anterior é a abordagem atinente à relação entre o crescimento da violência e a imagem almejada para a cidade. A abordagem sobre a segurança pública utiliza enunciados como “a vitimização na Serra”, “características das vitimizações”, “qual o perfil das vítimas dos homicídios” e a “concentração dos crimes” (SERRA, 2008, p. 44), para debater a violência em seus diferentes âmbitos, a partir de uma constatação de uma diferenciação espacial que vem sendo realizada no município, caracterizada por aspectos segregacionistas.

Apesar do discurso apresentar uma preocupação com essa segregação, causada em parte pelo aumento dos condomínios residenciais fechados e áreas industriais enquanto espaços que “não se integram ao restante da cidade”, a narrativa produzida não faz menção sobre algum tipo de controle desse tipo de investimento.

A abordagem sobre a temática ambiental no Serra 21-2008 (SERRA, 2008) traz alguns detalhes diferenciados em sua narrativa. Percebe-se nesse documento a preocupação com o controle das emissões e com a preservação de áreas, sobretudo os fundos de vales. Porém essa preocupação é acompanhada de enunciados como: “conciliar o crescimento econômico” com o “satisfatório padrão de qualidade ambiental”, considerando a “avaliação de suporte da capacidade do território” (SERRA, 2008, p. 108). Tais enunciados indicam que o caráter preservacionista preconizado pelo documento se submete aos ditames econômicos da “vocação natural” em explorar o território.

Observa-se na narrativa uma preocupação em integrar a cidade pela construção de novas vias; desestimular a dispersão da mancha urbana e estimular a ocupação de

espaços vazios urbanizados. A produção espacial de Serra se caracteriza como dispersa, agravando-se com a construção de condomínios residenciais fechados, além dos distritos industriais existentes ou em processo de implantação. Apesar de reconhecer que essa dinâmica espacial dificulta a construção de uma identidade do morador com a cidade, não há menção no documento em repelir tais investimentos imobiliários.

A produção da identidade é um elemento muito recorrente na narrativa e apresenta um ethos que abrange a “mudança no perfil do morador de Serra” (SERRA, 2008, p. 112). Pela narrativa desse plano-discurso, o novo modelo de cidadão serrano teria um perfil de classe média, e uma proporção considerável desse novo cidadão moraria nos condomínios construídos na cidade, o que remete a uma estratégia de transformação do perfil populacional definida desde o Serra 21-2000 (SERRA, 2000). Esse morador agora se preocupa com as transformações sociais e econômicas que aconteceram no município, especificamente na área da segurança, da geração de emprego e de renda, no âmbito da preservação ambiental e na melhoria da imagem da cidade, constituindo-se num apoiador dessas mudanças desde a primeira Agenda 21.

6.5.2.2 Léxico

A narrativa do Serra 21-2008 (SERRA, 2008) trabalha com termos como a “coletividade”, a “cidadania” e a “coesão social”, enfatizando que não há conflitos no seio da população serrana, mas, sim, um caráter homogêneo que concorda com a declaração de uma única personalidade ou identidade a partir do consenso construído em torno da Agenda 21. A esses termos somam-se o da “identidade” — cuja narrativa estabelece uma intensa vinculação como território — e o da “responsabilidade social”. A “identidade” constitui-se numa palavra que manifesta a preocupação de integrar a cidade em virtude de uma produção espacial dispersa que vem-se assinalando em Serra, mas que é forjada em torno de um consenso em prol de um modelo de gestão neoliberal. Já a “responsabilidade social” expressa a visão empresarial sobre como alcançar os objetivos da Agenda 21 e minimizar as desigualdades.

Percebemos nesses termos identificados no Serra 21-2008 (SERRA, 2008) uma conexão com aqueles detectados no estudo de Mello (2006), como a ideia de “comunidade” (enquanto uma homogeneidade produzida pela construção de vínculos

sociais e “identidades”) e a noção de “empoderamento” (como um processo de reconhecimento social ou de “transferência de poder”), demarcando o lugar dos sujeitos que detêm o poder, regidos pelo “consenso”, ou seja: orientados pela ação a ser construída, que deve ser continuamente reforçada, e pela constante formação de novos consensos que constituam uma “agenda possível”.

O “desenvolvimento sustentável” é outro termo presente no Serra 21-2008 (SERRA, 2008), às vezes acompanhado de enunciados como os “patrimônios”, os “desafios”, as “potencialidades” e o “agregar valor”. Essa palavra mantém a mesma significação expressa em outras Agendas 21 aqui analisadas, visto que se ancora no território e em suas potencialidades, procurando conciliar o meio ambiente com a economia.

6.5.2.3 *Metáforas*

Diferente do Serra 21-2000 (SERRA, 2000), o Serra 21-2008 (SERRA, 2008) não trabalha com a metáfora na construção de cenários. Porém é perceptível esse plano-discurso (Figura 43) faz uso desse recurso nos textos introdutórios, como o do Prefeito Audifax Barcellos, ao mencionar que o planejamento seriam as “sementes que hoje foram plantadas” e que darão “frutos que serão colhidos” ou seja: que a Agenda 21 seria um instrumento legítimo com o qual estariam sendo escritas “[...] as novas páginas da história da nossa cidade” (SERRA, 2008, p. 9).

Nesses trechos, trabalha-se com a ideia de metáfora comum, substituindo a individualidade pelo consenso coletivo e personalizando o documento e a cidade. A significação remete à ideia de que o planejamento feito pela atual administração vai trazer um futuro promissor, induzindo que a palavra “semear” remete a um planejamento eficiente, que reflete as gerações futuras. A menção sobre “escrever páginas da história da nossa cidade”, remete tanto ao conjunto de projetos, como ações necessárias a serem realizadas, quanto ao pertencimento à cidade e à Agenda 21.

Figura 43 — Logomarca do Serra 21-2008



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2008, p. 1)

6.5.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Foram analisados estudos sobre os seguintes temas: meio ambiente, humanização da cidade e saneamento (TEIXEIRA; BARTOLE, 2008); turismo (YAGINUMA, 2008); espaço urbano, habitação e uso do solo (CAMPOS JUNIOR, 2008); contextos metropolitano, estadual, nacional e internacional e as potencialidades de emprego e renda (GOMES, 2008); Trânsito (CAUS, 2008); e identidade do povo serrano (BRASIL, 2008).

Entre os principais assuntos abordados pelos consultores e que não aparecem no documento-síntese, identificamos no caderno de meio ambiente uma proposta de elaboração de um estudo sobre a qualidade do ar, identificando as fontes de poluição fixas e móveis, uma avaliação da rede de monitoramento existente, quais as tendências possíveis e um plano de ações para mitigar os problemas relacionados à qualidade do ar no município. O diagnóstico também propõe a implantação de uma estação meteorológica na área urbana da Serra. Ambas as propostas foram obliteradas no documento final, possivelmente em virtude da ação de empresas como Vale S.A. e ArcelorMittal Tubarão, patrocinadoras da Agenda 21 (SERRA, 2008).

O documento-síntese também não faz menção à proposta de Teixeira e Bartole (2008) sobre a elaboração de mecanismos de incentivo à prestação de serviços ambientais, à implantação de estações ecológicas em unidades de conservação representativas dos ecossistemas existentes no município para fins de ensino e pesquisa, à criação de um projeto de exploração sustentável de espaços ambientalmente sensíveis e ao

estabelecimento de marcos regulatórios de saneamento básico e de resíduos, o que envolveria a articulação para a criação de um consórcio metropolitano de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Nas informações do estudo elaborado por Yaginuma (2008) sobre o turismo, que não aparecem no documento-síntese, destaca-se a menção à estruturação de um Conselho Municipal de Turismo e de uma gestão integrada dessa atividade que envolvesse a capacitação de empresas e de mão de obra, a melhoria da infraestrutura turístico-hoteleira e um centro de eventos. O documento propõe instituir uma certificação, um controle e uma fiscalização dos produtos e serviços ofertados em Serra, demandando a estruturação dos arranjos produtivos, a criação de um Banco de dados do turismo e a realização de estudos e pesquisas da atividade turística.

No caso do estudo de Campos Junior (2008) concernente à urbanização e ao uso do solo, o documento propõe uma definição de critérios de seletividade para implantação e localização industrial no território, dada a forma indiscriminada e nociva que isso acarretava ao município. Esse estudo também propõe um melhor uso dos vales que separam bairros que acolhem pessoas de extratos de renda diferentes, proporcionando práticas de atividades esportivas e de lazer.

O diagnóstico de Campos Junior (2008) propõe limites para a expansão da mancha urbana, criando uma zona de transição entre a ocupação de maior adensamento ao redor do anel de Laranjeiras e na altura da estrada Serra Dourada–Jacaraípe. O documento também recomenda a criação e o incremento do fundo de melhoria urbana e de promoção da moradia social com recursos dos novos empreendimentos imobiliários; sugere a proibição de construções verticais na faixa litorânea de Serra; e indica restrições à expansão de galpões, depósitos e centros de distribuição no território serrano. Todas as propostas foram obliteradas no documento-síntese, muito em virtude de confrontar com as propostas de expansão de setores como o imobiliário e o logístico.

Em relação ao trabalho de Gomes (2008) sobre o desenvolvimento econômico, destaca-se a menção à adequação institucional dos fundos públicos a uma política de desenvolvimento local, visando a construir mecanismos de identificação do volume e da qualidade dos novos postos de trabalho projetados para cada novo empreendimento, além de criar uma incubadora tecnológica de projetos cooperativos populares. Tais iniciativas também não aparecem no documento-síntese.

6.6 SERRA: AGENDA DO FUTURO 2012-2032

A terceira e última edição da Agenda 21 de Serra (Figura 44), ou Serra 21-2012 (SERRA, 2012), mantém o discurso da cidade como um lugar diferenciado, constituindo-se num forte concorrente na disputa por investimentos. Ao contrário das edições anteriores, esse plano-discurso assume uma narrativa mais técnica, sem a preocupação em atender a todos os públicos, enfatizando elementos estatísticos, como gráficos e tabelas, o que remete a uma estratégia de convencimento a partir de uma ênfase à racionalidade técnico-científica.

Figura 44 — Capa do Serra 21-2012



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012)

6.6.1 Códigos sintáticos

6.6.1.1 Fotos

Ao contrário dos dois documentos anteriormente elaborados no município, no Serra 21-2012 (SERRA, 2012) as fotos não constituem um código sintático predominante.

As imagens integram uma narrativa que se propõe a estruturar uma marca para a cidade e criar uma proposta de identidade para a população, evocando manifestações culturais por meio de fotografias que mostram, por exemplo, um menino tocando casaca — um instrumento tradicional nas festas de Congo e na Festa de São Benedito, em Serra-sede (Figura 45). Também são recorrentes as imagens do patrimônio histórico-arquitetônico.

Figura 45 — Fotos do Serra 21 referentes à Festa de São Benedito, com um menino tocando casaca



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2021, p. 40, 42)

O Serra 21-2012 (SERRA, 2012) utiliza imagens que ressaltam à transformação do município, destacando lugares com equipamentos públicos e serviços oferecidos à população, como sistema de segurança de videomonitoramento. O documento usa imagens que retratam a área urbana do município e de intervenções realizadas pela Prefeitura, como as ciclovias (Figura 46), visando enfatizar a narrativa de que a cidade vem se modernizando e se tornou um lugar atrativo para investimentos. O discurso também destaca a necessidade de fortalecimento de Serra-sede enquanto lugar de referência na construção de uma identidade para a cidade.

Relativo ao consumo de determinados lugares a partir do seu valor simbólico, percebemos que o Serra 21-2012 (SERRA, 2012) evidencia alguns lugares, como a área que compreende o bairro de Nova Almeida e seu entorno. Esse destaque se

refere à proposta de implantação de um aeroporto cargueiro nessa área (Figura 46), a fim de posicionar o município como alternativa ao aeroporto de Vitória, apontado nesse período como detentor de uma infraestrutura insuficiente para a movimentação logística pretendida pelos empresários.

Figura 46 — Fotos que ressaltam as transformações do município



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012, p. 50, 85, 86, 198)

As fotos também evidenciam imagens associadas a preservação e ao desenvolvimento sustentável, com destaque para os manguezais e o Mestre Álvaro, além do Centro de Educação Ambiental da Fundação Alphaville (Figura 47). A heterotopia (FOUCAULT, 2013) proposta pelo plano-discurso apresenta uma cidade que se propõe a preservar seus recursos naturais em associação com agentes privados, como a empresa Alphaville Urbanismo S.A. No caso específico dessa empresa, é importante observar que a mesma é detentora de uma grande área que conjuga um condomínio residencial fechado com áreas comerciais, denominado Alphaville Jacuhy, e que foi alvo de críticas devido aos impactos socioambientais e sobre os sítios arqueológicos causados na região devido a esse empreendimento (ZANOTELLI e FERREIRA, 2013).

Figura 47 — Fotos associadas à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012, p. 70, 148)

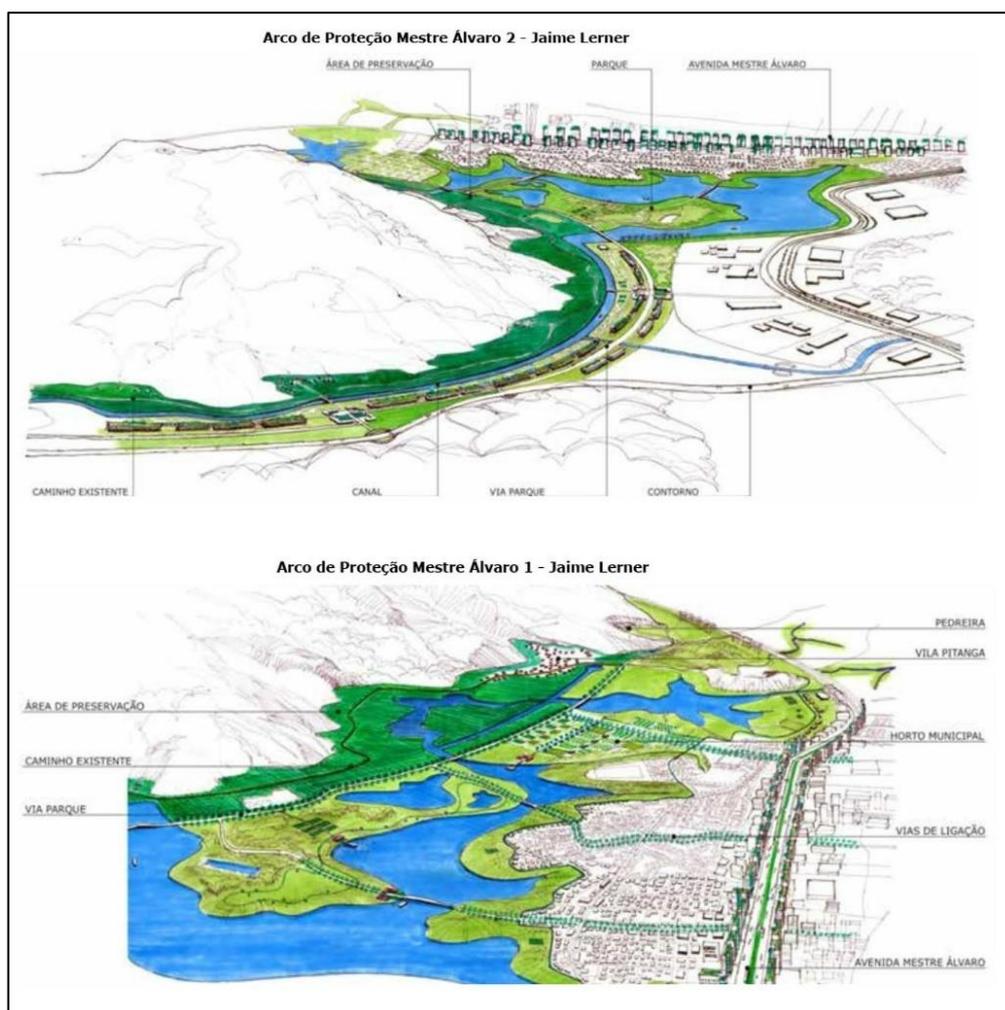
6.6.1.2 Ilustrações

Observamos que esse código concede forma a heterotopia (FOUCAULT, 2013) através de imagens geradas por *softwares* gráficos, visando à projeção a cidade almejada e à valorização das intervenções no território de Serra. Pode-se dizer que é um código que estrutura o imaginário para a construção de uma marca para a cidade e procura estabelecer uma vinculação entre a proposta de identidade criada pela heterotopia e a população de Serra.

As imagens materializam um conjunto de intervenções no território de Serra inserto num projeto denominado “Contribuições ao desenvolvimento sustentável ao município da Serra”, desenvolvido pela empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados. Percebe-se que a projeção dessas intervenções objetiva a visualização da transformação da cidade pelo olhar do leitor, trabalhando com seu imaginário. Um exemplo disso é o

Arco de proteção do Mestre Álvaro, projeto que transforma um trecho da BR-101 numa avenida de negócios e cria equipamentos como o Parque da Pedreira e o Parque da Lagoa (Figura 48).

Figura 48 — Ilustrações referentes à proposta do arco de proteção do Mestre Álvaro



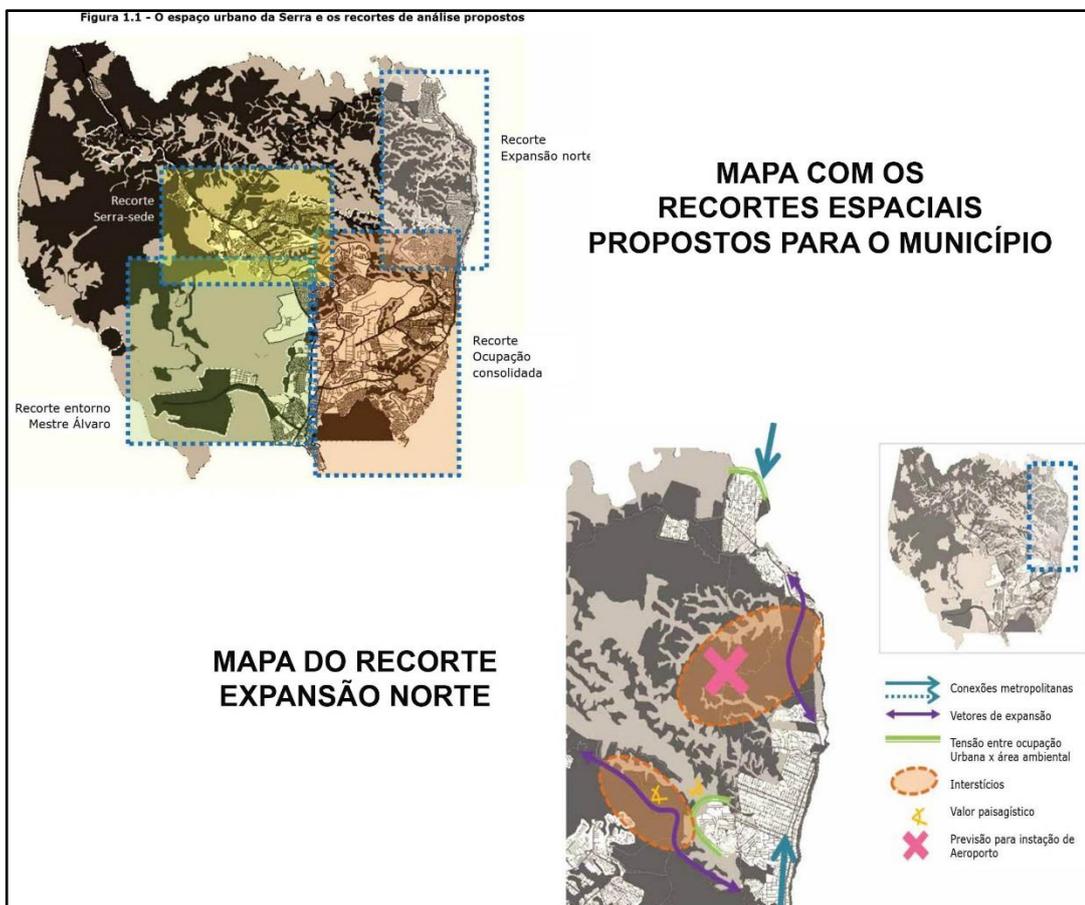
Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012, p. 215)

6.6.1.3 Mapas

Os mapas constituem um código que apresenta aspectos naturais do território (geomorfologia e hidrografia), equipamentos de lazer e polos turísticos. Contudo, esse código também é utilizado para estabelecer recortes do território, visando a sintetizá-lo em áreas específicas: recorte ocupação consolidada; recorte do entorno do Mestre Álvaro; recorte da Serra-Sede; recorte da expansão Norte (Figura 49). A narrativa

apresentada pelos mapas identifica as áreas de ocupação consolidada, indicando os locais de concentração da produção imobiliária — como a área do “recorte ocupação consolidada” — e abrangendo bairros como Parque Residencial Laranjeiras e Jacaraípe. Também aponta as possíveis áreas de expansão, como o “recorte entorno do Mestre Álvaro” — muito em virtude da rodovia Contorno do Mestre Álvaro — e o “recorte expansão Norte”, indicando o bairro Nova Almeida e a região do entorno, devido à possibilidade de construir ali um aeroporto de cargas.

Figura 49 — Mapas referentes aos recortes espaciais em Serra e ao recorte espacial norte

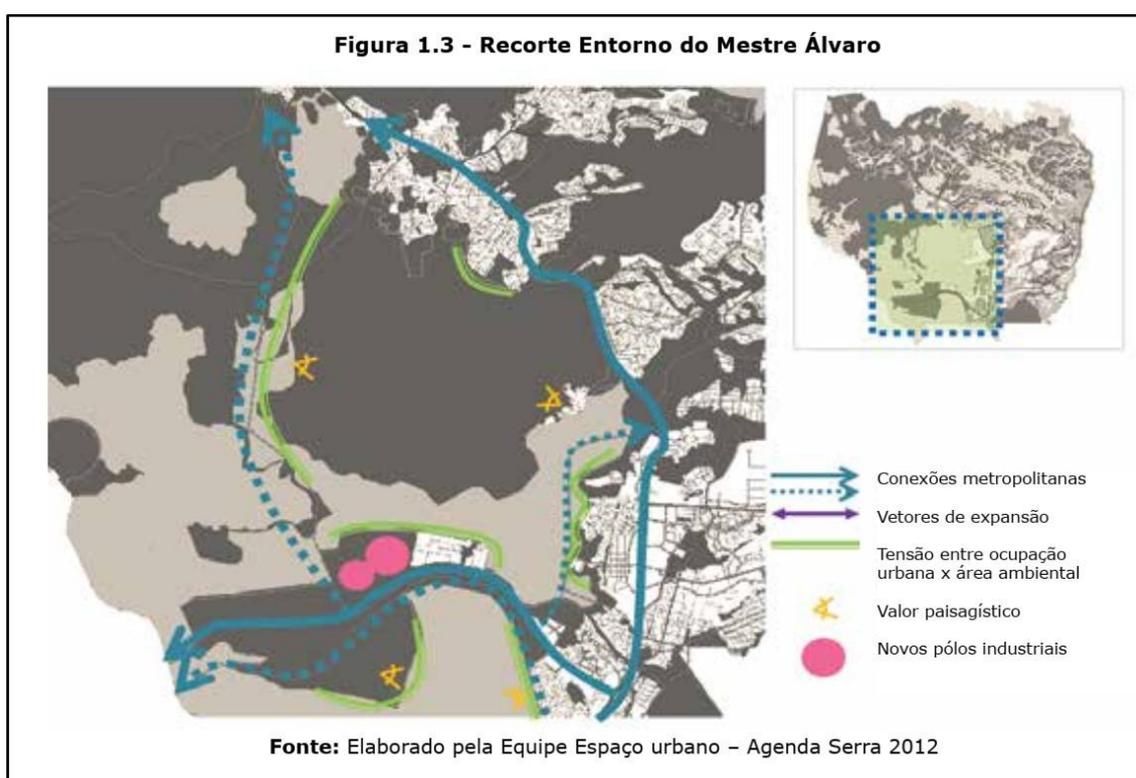


Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012, p. 90, 94)

Tais recortes espaciais nos remetem a uma característica da heterotopia, sobre a produção de uma significação que leva o lugar assumir vários espaços (FOUCAULT, 2013). Tal como o palco de um teatro que materializa uma série de lugares, o plano-discurso trabalha com uma narrativa semelhante tendo o território de Serra como palco, e os recortes definidos como lugares diferenciados, conforme suas “vocações”.

Os mapas também revelam a pressão por ocupação urbana em relação às áreas de proteção ambiental e os parques municipais de Serra, além de destacar intervenções no território, como a rodovia Contorno do Mestre Álvaro (Figura 50), e as ações propostas pela empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados (como a criação de um arco de proteção em torno do Mestre Álvaro).

Figura 50 — Mapa do recorte do Contorno do Mestre Álvaro



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012, p. 90)

6.6.2 Códigos semânticos

6.6.2.1 Enunciados textuais

Nos nódulos da narrativa do Serra 21-2012 (SERRA, 2012), pode-se identificar o uso de enunciados que também integram as outras Agendas 21 elaboradas no município, como, por exemplo, a ênfase no “caráter dinâmico da estratégia de desenvolvimento” e no “desafio de pensar o futuro” (SERRA, 2012, p. 7). Enunciados como o “desafio” e as “ameaças”, são realçados no discurso, intercalados com uma escrita técnica,

eivada de dados estatísticos e conceitos técnicos, que induzem a Agenda 21 como o instrumento que conduzirá a cidade no único caminho a ser seguido.

Porém, é na segunda parte do documento denominado “Serra do Futuro-2032” que constam enunciados que imprimem uma abordagem mais incisiva sobre a Agenda 21, alçando-a à condição de um instrumento que conduzirá a cidade incólume em face das “ameaças” e incertezas”. Destacamos aqui as “condicionantes de futuro”, as “incertezas críticas”, os “cenários prospectivos”, as “estratégias de desenvolvimento” e as “metas de futuro” como enunciados que estruturam o pensamento para absorver o Serra 21-2021 (SERRA, 2012) como o instrumento que guiará a cidade ao futuro.

Dentro das “condicionantes para o futuro”, a narrativa expõe uma perspectiva de panorama sobre determinados temas, como a “economia internacional e os impactos na Serra”, ou o “fortalecimento da questão ambiental e desdobramentos para o Município da Serra”. A exposição das temáticas é acompanhada pelas “possíveis consequências” ou “possíveis influências” para o município, elencando as “ameaças” e as “necessidades”.

As “incertezas críticas” são apresentadas como “condicionantes para o futuro”, inseridas na “capacidade de gestão de fazer acontecer”, a partir do “objetivo comum” e da “capacidade de contratualização” da sociedade, a fim de que seja criado um “ambiente de desenvolvimento”. A criação de cenários trabalha com uma metodologia envolvendo “categorias de estratégia de desenvolvimento”, como cidadania e direito, gerando cenários de “retrocessos”, de “inércia” e de “avanços”. As “estratégias para o desenvolvimento” se estruturam em enunciados como o “desenvolvimento humano”, a “cidadania e [o] direito”, o “desenvolvimento econômico e a sustentabilidade”, a “cidade e a identidade” e a “gestão e governança” (SERRA, 2012, p. 158) como objetivos a serem seguidos.

Acerca duma proposta de ethos, o Serra 21-2012 (SERRA, 2012) dá a ideia de um cidadão orgulhoso de sua cidade, dos espaços públicos e do patrimônio natural, como o Mestre Álvaro, tal como o expressa a ilustração com a logomarca do plano-discurso associada a uma criança e a elementos naturais da cidade (Figura 51), enaltecendo as praias, as lagoas e o patrimônio cultural, como a festa de São Benedito realizada na sede do município. Nesse ethos, o cidadão tem uma imagem positiva de sua cidade a partir dos aspectos econômicos e sociais que deixam no passado sua fama de município violento, de espaço urbano composto por áreas que não se conectam e de

serviços de baixa qualidade. Assim, percebe a cidade como um lugar moderno, dotado de uma eficaz gestão importante no contexto da RMGV, que possui qualidade de vida apoiada em espaços urbanos democráticos, com mobilidade, acessibilidade, sustentabilidade urbana e valorização da cultura e dos recursos naturais.

Figura 51 — Ilustração com a logomarca do Serra 21-2012 associada à criança e a elementos naturais



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012, p. 3)

6.6.2.2 *Léxico*

Além do “desenvolvimento sustentável” e do “consenso”, como nas edições anteriores ao Serra 21-2012 (SERRA, 2012), observa-se a utilização da “vocação” como um termo presente na narrativa e associado ao potencial do território para ser explorado; tratar-se-ia daquilo que a cidade tem de diferente, que a credenciaria como competidora. A “vocação” é apresentada como um elemento indutor do crescimento econômico, ao mesmo tempo em que evoca a necessidade de união para alcançar o futuro desejado; esse termo também remete a uma identidade ao invocar uma união de esforços para exercê-lo.

A “visão a longo prazo” constitui-se numa releitura da “visão de futuro”; consistiria na capacidade de planejar um futuro que seria equânime, eivado de uma racionalidade que permitiria a identificação das “vocações” da cidade. Tal como percebe Mello (2006), esse termo seria o produto da imaginação utópica dos atores sociais e o momento em que se concretizaria a pedagogia do consenso proposta pela Agenda 21. Inferimos que “visão a longo prazo” também consiste na heterotopia (FOUCAULT, 2013), passível de ser alcançada por meio da racionalidade de um planejamento com bases científicas e técnicas.

A “capacidade de gestão” também pode ser considerada uma releitura da “governança” que remete à aptidão de a administração pública proporcionar condições ideais para os agentes, tornando o cenário desejável pelo cumprimento da meta fiscal e pela competição para criar um “ambiente de desenvolvimento”. Essa capacidade reduziria as incertezas para os capitais mundializados e eliminaria as margens da possibilidade de que regras e instituições econômicas viessem a ser alteradas (MELLO, 2006).

As “metas” são os objetivos a serem alcançados, mas, ao mesmo tempo, se constituem nos desejos e vontades de alguns grupos apresentados como consenso. Expostas como plausíveis de realização e dadas como um recurso de tecnificação da política, as metáforas visam aos rendimentos mensuráveis e produzem um enrijecimento do imaginário político (MELLO, 2006).

6.6.2.3 Metáforas

O uso do código das metáforas ganha destaque na proposição de projetos, sobretudo no conjunto de intervenções recomendadas pela empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados. Percebemos que os projetos produzem uma significação voltada para construção de uma identidade por meio de uma ideologia geográfica (MORAES, 1991), projetando o território como uma heterotopia; esse esquema projetual traz a metáfora para o campo da ação, ao propor “costurar” os “fios” do tecido urbano. Nesse caso, a “costura” se refere à criação de vias para interligar os bairros; os “fios” aludem aos recursos naturais, como os rios, córregos, lagoas e fragmentos de vegetação nativa; e o tecido urbano diz respeito à própria cidade, produzindo uma significação que procura remeter a “janelas”, “portas” e “varandas” (Figura 52).

Figura 52 — Desenho referente à proposta de criação das “varandas” e “janelas” de Serra



Fonte: Agenda 21 de Serra (SERRA, 2012, p. 214, 216)

Citamos o projeto “Os caminhos verdes e as interfaces” como um exemplo dessa metáfora, ao descrevê-los como fios que costuram o tecido urbano no sentido longitudinal, permitindo uma conexão das células urbanas, que são seccionadas pelos vales dos tabuleiros. A ligação entre essas áreas seria realizada por meio de passagens para pedestres e ciclovias, conformando um circuito de mobilidade. Tal ligação se complementaria por cruzamentos e conexões entre os fundos de vale e as lagoas, denominados “Janelas da Serra” (Figura 52) e os cruzamentos com os eixos dinamizadores, que o projeto nomeia como “Praças da Cidadania”, que se interligariam à rede hídrica e ao oceano, constituindo-se em “Portas do Mar”.

6.6.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Apesar da impossibilidade de acesso aos cadernos dos consultores, a narrativa procura produzir uma significação a fim de minimizar alguns problemas: que a cidade teve um modelo de urbanização produtor de segregações espaciais; que a política de controle ambiental não foi eficaz; que a construção da rodovia Contorno do Mestre Álvaro apresenta, desde as Agendas anteriores, vários indicativos de impactos que não recomendam a sua construção; que essa rodovia beneficiaria um grupo pequeno de proprietários rurais, na medida em que desapropriaria terras e avançaria sobre o rural, tornando o município cada vez mais urbano; e que, apesar dos esforços anteriores, o problema da falta de segurança ainda permanece.

6.7 CARIACICA VALE MAIS — PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE CARIACICA — 2003–2022

A Agenda 21 de Cariacica (Figura 53) ou Cariacica Vale Mais (CARIACICA, 2002) posiciona o município como a cidade que começa a se reestruturar para o futuro e que está sendo redescoberta. A narrativa é executada por meio de uma linguagem voltada ao público em geral, com poucos dados estatísticos, mas com recursos imagéticos e com um texto bem resumido.

Um aspecto a ser destacado é a inexistência de mapas nesse planejamento estratégico, o que pode ser um indicativo de que a construção da heterotopia almejada para Cariacica é realizada por intermédio dos outros códigos, tencionando outras significações sobre como seu território deve ser administrado.

Figura 53 — Capa do Cariacica Vale Mais



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2002)

6.7.1 Códigos sintáticos

6.7.1.1 Fotos

As fotos são o elemento preponderante nesse plano-discurso, com destaque para as imagens nas quais o tratamento digital realçou tons, saturações e principalmente as cores. Nas cores, percebe-se a preocupação com a sua proeminência dentro da narrativa imagética (Figura 54), o que nos leva a acreditar que seu uso vai além de uma preocupação estética, direcionando-se a um aspecto mais profundo, que abrange a recepção da mensagem emitida pela codificação.

Figura 54 — Fotos indicando as cores utilizadas no Cariacica Vale Mais



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2002, p. 10, 16, 70, 110)

Tal observação em relação às cores têm como base o estudo de Farina, Perez e Bastos (2011), o qual aborda a utilização das cores na publicidade, visando produzir efeitos nos seres humanos em relação à percepção e tomada de decisões. Com base

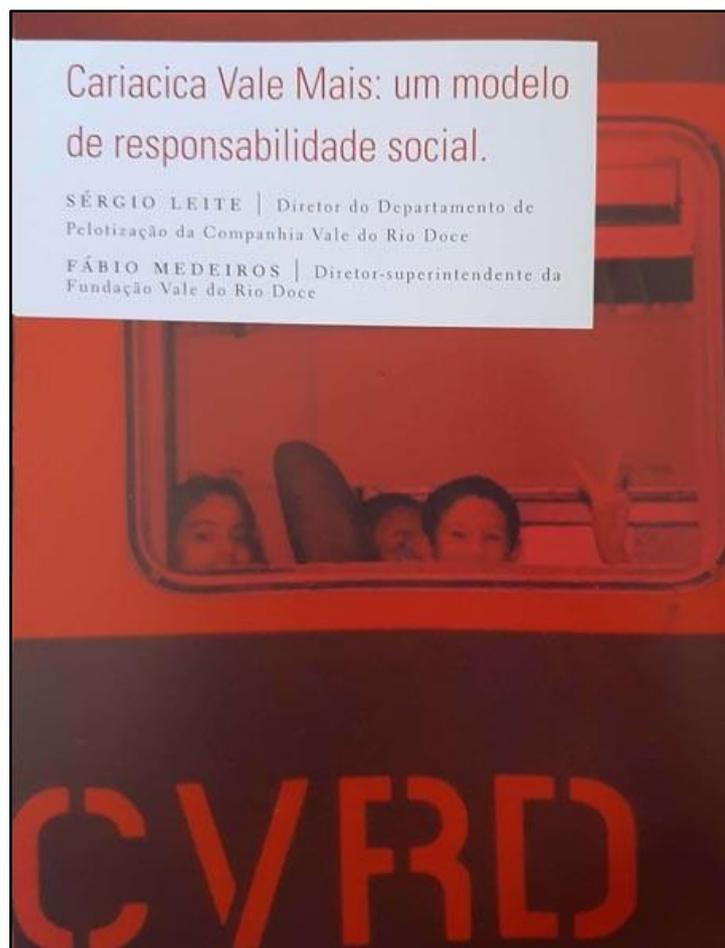
nesses autores, acreditamos ser possível inferir que o tratamento digital dado às imagens por meio do uso de filtros de cores tencionou provocar diferentes tipos de percepção no leitor da Agenda 21.

Em nossa análise, identificamos fotos nas quais sobressai a cor vermelha, indicando um apelo emocional, tal como se pode observar nas imagens que ilustram os textos do Prefeito e dos representantes da Vale S.A. As imagens com a aplicação dessa cor engendram um discurso visando à atenção e a uma remissão ao passado, além de enfatizar o otimismo em relação ao planejamento estratégico da cidade.

Também se observam imagens nas quais prepondera a cor laranja, que, segundo os referidos autores, é usada na publicidade a fim de transmitir uma sensação de estímulo. No documento analisado, esse recurso objetiva estabelecer uma relação sintática com as transformações da cidade. É possível constatar imagens de reuniões, cujas fotos estão sobrepostas com um filtro azul. Essa cor, que transmitiria estímulo e confiança, remete ao sucesso e à segurança. Trata-se de um recurso que acreditamos referenciar a atuação promovida pela gestão que elaborou a Agenda 21. Em relação às fotos em cor verde, seu uso se conecta à ideia de harmonia e equilíbrio, cujos sentidos podem estar ligados ao conceito de desenvolvimento sustentável apresentado pela Agenda 21.

A narrativa das imagens tenta representar uma simulação de décadas passadas, evocando recordações, como se fosse um álbum de família, com fotos avermelhadas mostrando crianças num vagão de trem antigo da empresa Vale. S.A. (Figura 55). Por meio das cores, o discurso oblitera detalhes do lugar que está sendo representado, evocando uma cidade que existiu no passado e que tinha um ritmo de vida semelhante ao de uma cidade do interior. Ao mesmo tempo, é idealizada uma nova cidade, na qual o modelo de gestão se inspira na atuação empresarial, tendo a Vale S.A. como modelo e o principal parceiro.

Figura 55 — Foto de ilustração do texto dos representantes da empresa Vale S.A.



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2002, p. 8)

Em relação à seleção de locais que esse plano-discurso identifica como aptos ao consumo ou detentores de forte apelo simbólico, observamos alguns elementos naturais e históricos, como o Monte Mochuara — um maciço de granito de grande relevância paisagística no município; a igreja de Santa Maria Goretti — importante marco religioso e histórico localizado no bairro Jardim América, um dos principais da cidade; e a igreja Matriz de São João Batista — outro marco religioso e histórico localizado na sede do município.

O Cariacica Vale Mais (CARIACICA, 2002) destaca em sua narrativa a avenida Expedito Garcia do bairro Campo Grande, a principal referência de comércio e serviços do município. Também aparecem imagens dos bairros Alto Lage, onde se localiza a Prefeitura; Jardim América, lugar com forte presença de equipamentos da empresa Vale S.A.; e Itacibá, uma importante área comercial de Cariacica.

6.7.2 Códigos semânticos

6.7.2.1 *Enunciados textuais*

Dentro da narrativa desse documento, observamos enunciados que procuram evocar o consenso por meio do “desejo da cidade” em prol de uma “visão de futuro”, sendo a Agenda 21 um “plano de transformação de todos” para “realizar as transformações necessárias” (CARIACICA, 2002, p. 5). Ao mesmo tempo, exalta a parceria com a Vale enquanto agente estratégico para a cidade, seja como doador de terrenos à Prefeitura, seja como empresa dotada de “responsabilidade social” que é enaltecida por retirar um depósito de minério do município, onde havia causado impactos ambientais.

A narrativa induz que as transformações desejadas só poderão ser obtidas por meio de uma forma de gestão moderna, em que o modelo empresarial seja a referência de “parceria público-privado”. De acordo com o documento, somente por esse intermédio seria possível um planejamento que provocasse um “choque de realidades” que posicionaria a cidade num cenário em que “todos os municípios competem entre si por verbas” (CARIACICA, 2002, p. 9)

Apesar da participação em gestões anteriores do grupo político à frente da Prefeitura, a narrativa tenta desvinculá-lo dos problemas crônicos que assolavam o município e que foram causados por administrações ineficientes. Para isso, são utilizados enunciados como: “descontinuidade administrativa”, “trabalho de recuperação”, “desafios”, “inovações” e “recuperar a estabilidade política”. Esses termos remetem a uma nova gestão, desvinculando o grupo político que estava à frente da Prefeitura das gestões passadas e eximindo-o dos problemas existentes.

O discurso utiliza enunciados que identificam nas “ocupações clandestinas” e “loteamentos sem infraestrutura” como instrumentos eleitoreiros que trouxeram desorganização à cidade. Somados a equipamentos públicos construídos em seu território, como alguns presídios e um manicômio judiciário, a narrativa indica serem esses os motivos para a degradação do espaço urbano e a perda de investimentos, o que teria acarretado a saída de várias empresas do município, tornando-o um “espaço dos rejeitados” (CARIACICA, 2002, p. 17).

Constata-se que o jogo retórico da narrativa estabelece uma conexão dos parcelamentos irregulares com outras temáticas debatidas no plano-discurso, em

especial a urbanização, uso do solo e o meio ambiente. Segundo o discurso, a estratégia de “controle das ocupações irregulares” somada à “elaboração de um Plano Diretor” e à estruturação da Secretaria de Meio Ambiente visando ao “licenciamento e [à] fiscalização” constituíram instrumentos efetivos para a preservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável no município. Porém a narrativa oblitera que os impactos ambientais e os problemas urbanos também estão relacionados à atuação de agentes econômicos no município, principalmente empresas como a Vale S.A. A narrativa fala em metas para aumentar a cobertura de saneamento e despoluição de ecossistemas a médio prazo, sem, contudo, indicar como e quando essa meta será alcançada.

Também é obliterado o fato de não ter sido realizado um planejamento eficaz e uma fiscalização mais incisiva pelo poder público. A narrativa evita a produção de uma significação que proporcione uma postura crítica ao modelo de desenvolvimento introduzido em décadas anteriores, a partir da instalação de plantas industriais, como a Companhia Ferro e Aço de Vitória (Cofavi), que causaram impactos sociais (atração de migrantes) e ambientais (poluição atmosférica). O plano-discurso também salienta a “distribuição desigual de recursos de ICMS” e a “guerra fiscal” entre as cidades, o que estaria beneficiando outros municípios como Vitória e Serra. Porém não há uma avaliação sobre quais os benefícios e os problemas que isso acarretou nessas duas cidades, como a atuação de agentes imobiliários em Serra.

O discurso ressalta a existência de uma “vocaçãõ logística” de Cariacica, que seria apoiada pela grande disponibilidade de terras, para intervenções viárias nas rodovias BR-101 e BR-262 — importantes eixos viários de ligação do Espírito Santo com o Rio de Janeiro e Minas Gerais e Bahia. O discurso da “vocaçãõ logística” é enfatizado pela existência do Terminal Pedro Nolasco, da Estrada de Ferro Vitória–Minas (indicada como um importante equipamento para Cariacica) e pela importância do Transcol, através dos seus terminais, como ligação com a RMGV. Observamos que tal abordagem vai ao encontro dos interesses de vários agentes econômicos, entre eles a Vale S.A., de utilizar o território de Cariacica como um entreposto de armazenamento dos seus produtos, interligando aos portos da RMGV.

Tal como a heterotopia apresentada por Foucault (2013) o plano-discurso divide Cariacica em diversos lugares, mais precisamente, várias cidades, conforme a sua “vocaçãõ natural”, tais como: a cidade industrial, a cidade do crédito, a cidade da

economia participativa, a cidade do meio ambiente e a cidade da logística. Tal fragmentação indica uma estratégia de apresentar uma cidade sob os auspícios das suas “vocações” ou “especialidades” voltadas aos interesses dos agentes que pretendem investir ali. Nessa fragmentação, os enunciados ressaltam projetos que seriam atrativos aos investidores externos e internos ao município, como os projetos que previam a criação dos polos moveleiros e de confecção, apresentando-os como possíveis geradores de emprego e renda.

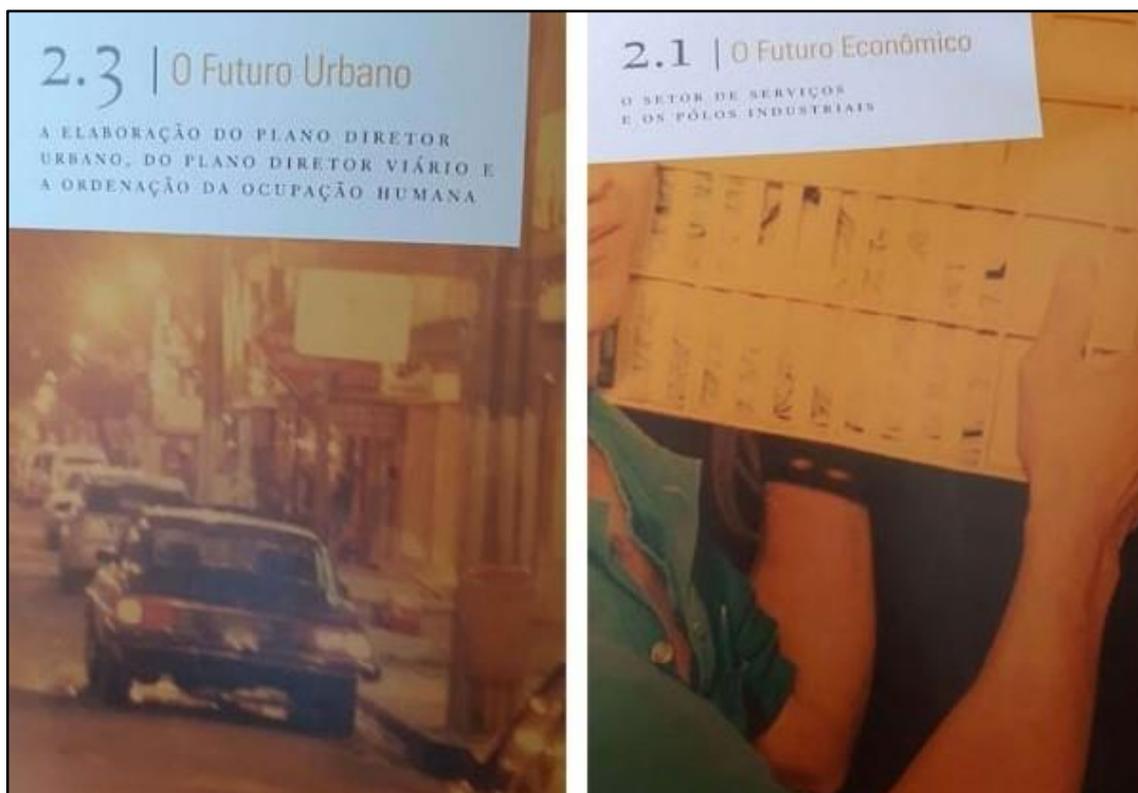
O ethos construído pelo plano-discurso é o do cariaciquense como um cidadão que deseja ver a sua cidade organizada, sente apreço pela empresa Vale, enxergando-a como uma parceira para o desenvolvimento do município. Esse cidadão anseia por um futuro no qual a cidade seja eficiente e competitiva como uma empresa, que consiga integrar-se à RMGV, uma vez que deixou o passado rural e de desmandos políticos para trás.

6.7.2.2 Léxico

A narrativa desse plano-discurso trabalha com vários termos presentes nos outros documentos analisados. Um deles, já mencionado, é a “visão de futuro” (Figura 56), que no *Cariacica Vale Mais (2002)* é apresentado como o “olhar para o futuro”, com uma significação que visa a obliterar o passado e esquecer os conflitos e os agentes que os provocaram, numa remissão ao consenso e à mobilização em prol da Agenda 21.

Também identificamos a “responsabilidade”, que, nesse documento, aparece como ‘reponsabilidade social’. Remetendo a um tipo de participação em que os atores sociais se implicam num processo de tomada de decisões que muitas vezes não correspondem aos seus anseios (MELLO, 2006), acreditamos que o acréscimo do termo “social” indica uma conexão ideológica com o modelo de gestão empresarial, que prega a conciliação entre o econômico e o ambiental, obliterando ou minimizando as desigualdades.

Figura 56 — Fotos do Cariacica Vale mais, indicando a visão de futuro para a cidade



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2002, p. 36, 60)

Nesse sentido, observa-se que o realce dado à “parceria” destaca um termo que, segundo Mello (2006), remete a um grupo de agentes que fixam e conduzem as políticas da Agenda 21 local, estabelecendo os grupos de trabalho, as prioridades, legitimando e difundindo o documento e negociando consensos. Percebemos que no Cariacica Vale Mais (2002) esse enunciado opera a fim de promover uma articulação entre os agentes privados e uma sociedade civil sem grande poder de intervenção, de maneira a conceber um modelo de administração pública “enxuta” e eficiente, com base na doutrina neoliberal.

A “parceria” se interliga a outro enunciado bastante utilizado na narrativa, denotado como “gestão compartilhada”. cremos que a “gestão compartilhada” constitui-se na idealização do modelo de gestão neoliberal, em que o setor privado passa a assumir funções e atuar em áreas sob o viés da descentralização e da participação, mas que na verdade indica a predominância de grupos que detêm interesse em áreas específicas.

Por fim, lembramos que o uso da “sustentabilidade” interligada ao território evidencia a “eficiência administrativa” como a qualidade de prospecção de investimentos e melhoria da imagem da cidade que se estrutura a partir de uma descentralização das decisões, em que os agentes privados assumem seus lugares estratégicos.

6.7.2.3 Metáforas

A metáfora como código semântico se sobressai no próprio *slogan* da Agenda 21, denominado “Cariacica Vale Mais” (Figura 57). Em seu estudo sobre a relação entre a metáfora e o planejamento estratégico, Oliveira (1999) identifica alguns tipos de metáforas que tornaram possíveis a representação do planejamento estratégico. Um deles consiste na metáfora heurística, que funciona a partir da justaposição dos atributos ou das relações da questão subsidiária, desenvolvendo-se a partir de uma analogia ou modelo, como as metáforas “capital humano” ou “mercado de trabalho”.

Figura 57 — Logomarca do Cariacica Vale Mais



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2002, p. 1)

O termo “Cariacica Vale Mais” remete à justaposição de atributos, sendo por vezes apresentado pela narrativa como “um modelo de responsabilidade social” (CARIACICA, 2003, p. 6).

Essa metáfora atua num jogo retórico atinente a duas palavras: “Cariacica”, relativo ao nome do município, e “Vale Mais”, um termo que justapõe a ideia de valorização e apelo à identidade da cidade, ao mesmo tempo em que destaca o nome da empresa patrocinadora.

6.7.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Apesar de não ser possível obter os cadernos dos consultores, observamos que a narrativa procura olvidar o passado da cidade ligado aos altos índices de poluição, de violência e de desmandos políticos, de cuja administração o grupo político que elaborou a Agenda 21 foi participante. Essa narrativa também se esmera em esquecer-se de que a produção do espaço urbano foi regida pela especulação, pela ausência de padrões e de uma fiscalização (por parte do Poder Público) que proibisse os agentes imobiliários de continuarem exercendo tal prática predatória, que trouxe sérios prejuízos ao meio ambiente. O documento também não menciona a real dimensão da influência e responsabilidade da Vale na produção dessa cidade ao longo das décadas, considerando que a atuação da empresa no município foi incentivada a partir de um modelo de desenvolvimento orientado durante a ditadura militar.

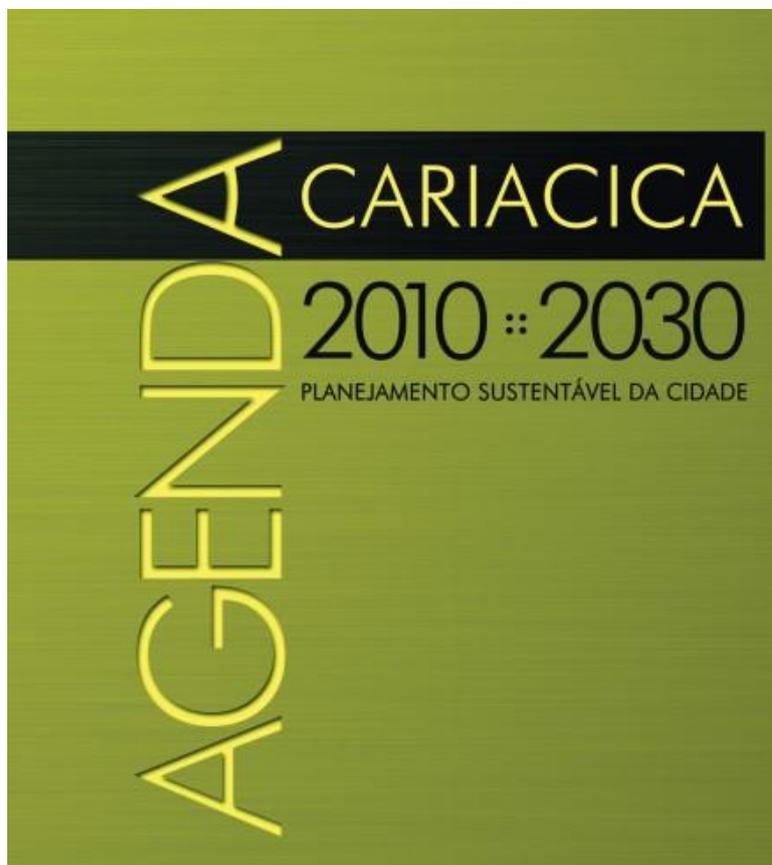
A narrativa não realiza qualquer análise sobre a atuação da Vale em relação ao futuro de Cariacica, limitando-se a destacar o financiamento da Agenda 21 e as doações de terras, apesar de essa empresa remover parte de suas atividades do município em questão. Por fim, observamos que não há qualquer discussão sobre o passivo ambiental provocado pela atuação de empresas em Cariacica, em específico as emissões geradas pelo setor industrial, o que nos leva a inferir que além de o debate sobre o “desenvolvimento sustentável” nesse plano-discurso ser um léxico, também se constitui num conceito que retira a responsabilidade que o campo econômico teria de assumir para mitigar esses impactos.

6.8 AGENDA CARIACICA: PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL PARA A CIDADE 2010–2030

A Agenda Cariacica (CARIACICA, 2012) mantém a mesma estratégia de posicionamento do município adotada no plano-discurso anterior. Assim, estabelece uma narrativa apresentando uma cidade estruturando-se, despertando a atenção de investidores e ganhando destaque na RMGV e no Espírito Santo como um “produto diferenciado”. Entretanto, esse documento (Figura 58) chama a atenção por se estender ao longo de numerosas páginas e adotar uma linguagem composta por

vários elementos técnico-científicos, indicando que não houve uma preocupação de atingir todos os públicos.

Figura 58 — Capa da Agenda Cariacica



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010)

6.8.1 Códigos sintáticos

6.8.1.1 Fotos

As fotos mantêm-se como o elemento predominante nessa codificação, valendo-se de imagens que ressaltam elementos da uma identidade cariaciquense. Para isso, realçam os elementos naturais que se sobressaem na paisagem do município, tais como a área de proteção do Monte Mochuara, a Reserva Biológica de Duas Bocas e os manguezais (Figura 59), atualmente concentrados no Parque Natural Municipal Manguezais do Itanguá e na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Municipal do Manguezal de Cariacica.

Figura 59: Fotos com elementos naturais de Cariacica



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010, p. 97, 100, 209)

No caso do Monte Mochuara, a narrativa adota uma estratégia similar aos demais municípios analisados, quando estes evidenciam a Pedra dos Dois Olhos (Vitória), o Morro do Moreno (Vila Velha) e o Mestre Álvaro (Serra). Trata-se de afloramentos graníticos marcantes, em decorrência de suas presenças paisagísticas, suas toponímias e suas referências na história dessas cidades. O uso que a Agenda de Cariacica faz das imagens dos manguezais reproduz uma estratégia semelhante à da Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996), ao apresentar esse bioma como específico do local, remetendo a uma síntese da vegetação que se constitui num ambiente de inserção da população por meio de pescadores e marisqueiros.

A narrativa também se vale de imagens referentes a elementos imateriais, com destaque para o Carnaval de Congo de Máscaras de Roda D'Água — uma localidade situada na zona rural do município. Essa festa criada por escravos se caracteriza pelo uso de máscaras estilizadas, representando personagens do folclore local. Por ser um festejo embalado ao som de congo, um ritmo de matriz africana, executada por

tambores característicos e que remete a comunidades quilombolas do município, a narrativa cariaciquense credita essa singularidade como um traço da identidade local.

Figura 60 — Imagens evidenciando elementos econômicos de Cariacica



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010, p. 70, 75, 176)

O discurso igualmente utiliza áreas específicas da cidade, colocando em relevo a presença de transeuntes representando toda a população cariaciquense em conjunto com as intervenções realizadas pela Prefeitura. As imagens massificam a ideia da “vocação logística”, além de outras “vocações”, como o comércio e indústria, evidenciando elementos como: as rodovias federais e estaduais, a Estrada de Ferro Vitória–Minas, a atividade industrial e a construção de um *shopping center* (Figura 60).

Figura 61 — Fotos do bairro Campo Grande, produtos locais e feira de negócios utilizadas pela Agenda Cariacica



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010, p. 30, 74, 76)

A Agenda Cariacica (CARIACICA, 2012) seleciona locais com intenso peso simbólico, tanto para a construção de uma identidade como para atrair investimentos. No caso dos elementos naturais, além do Monte Mochuara e dos manguezais, as imagens evidenciam áreas remanescentes da mata atlântica, como a Reserva Biológica de Duas Bocas. Também é colocado em relevo o potencial hídrico do município, atravessado pelos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, principais cursos d'água que abastecem de água potável a RMGV.

O plano-discurso evidencia em sua narrativa elementos culturais com aguda simbologia para os moradores e potentes atrativos turísticos. Nessa categoria, o documento ressalta imagens de prédios históricos, como: a Igreja Matriz de São João Batista; o Casarão de Ibiapaba; e a Igreja Nossa Senhora da Penha.

O documento ressalta ainda a centralidade do bairro Campo Grande, enquanto núcleo de comércio e serviços de Cariacica, como um local atraente para investimentos,

apresentando imagens de transeuntes na avenida Expedito Garcia — principal via do bairro, com intenso movimento comercial (Figura 61). Além de Campo Grande, a narrativa utiliza imagens de produtos locais e a realização de uma feira de negócios, realçando áreas de possíveis investimentos, como: a orla de Cariacica, margeando os bairros Porto de Santana a Jardim América; a área no entorno da BR-262; e o bairro Itacibá, com uma consolidada área comercial inserida na proposta de construção de um corredor viário metropolitano através de uma quarta ponte que interligaria Cariacica a Vitória. Esse projeto estadual nunca saiu do plano das ideias.

6.8.1.2 Ilustrações

A narrativa utilizou a codificação das ilustrações ou desenhos de duas maneiras. Na primeira, trabalhou com desenhos feitos à mão por alunos do ensino fundamental, que participaram de um concurso promovido pela Prefeitura. Essas imagens indicariam uma perspectiva de como as crianças concebem a cidade a partir da Agenda 21, evocando uma identidade com o lugar.

Uma segunda maneira de a narrativa usar essa codificação envolve a ilustração digital produzida nos *softwares* gráficos, visando a apresentar uma projeção da cidade a partir das intervenções propostas, aguçando a imaginação do leitor sobre o futuro da cidade e com a pretensão de tornar concreta a heterotopia. Nessa linha de projeção, destacamos as imagens referentes à criação do Parque Municipal Urbano designado como O Cravo e a Rosa e a elaboração do projeto de urbanização da orla de Cariacica (Figura 62).

Figura 62 — Ilustrações utilizadas pela Agenda Cariacica

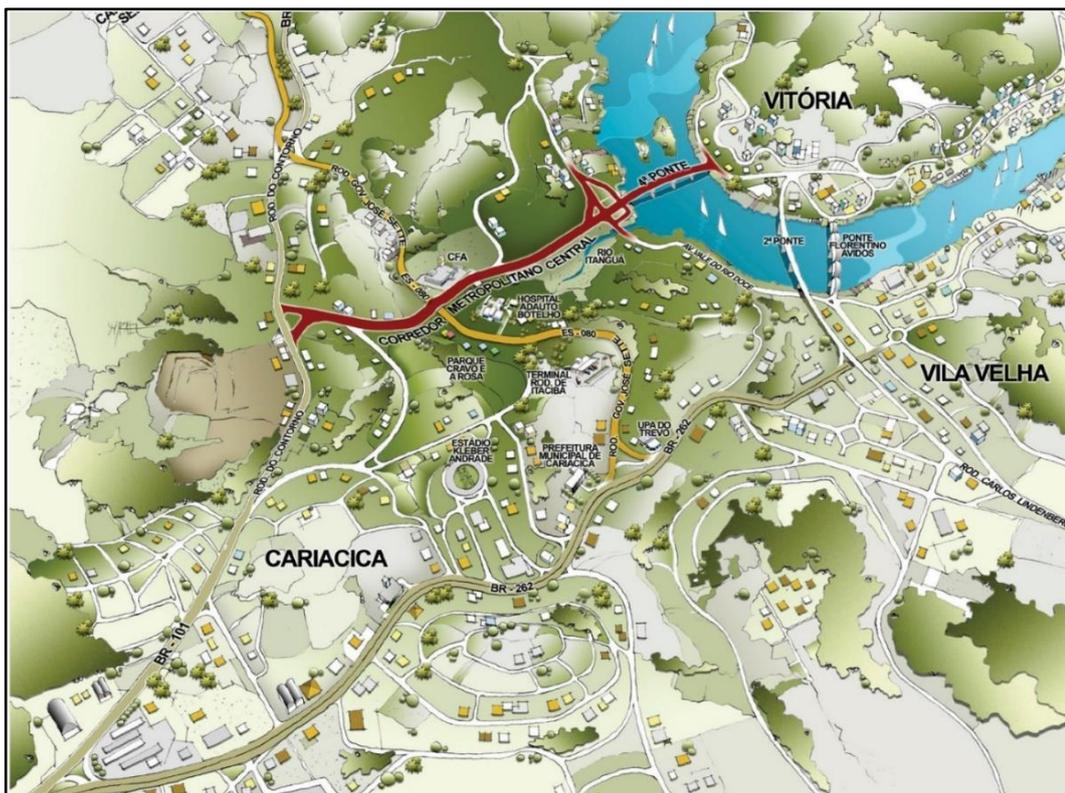


Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010, p. 19, 207, 218)

6.8.1.3 Mapas

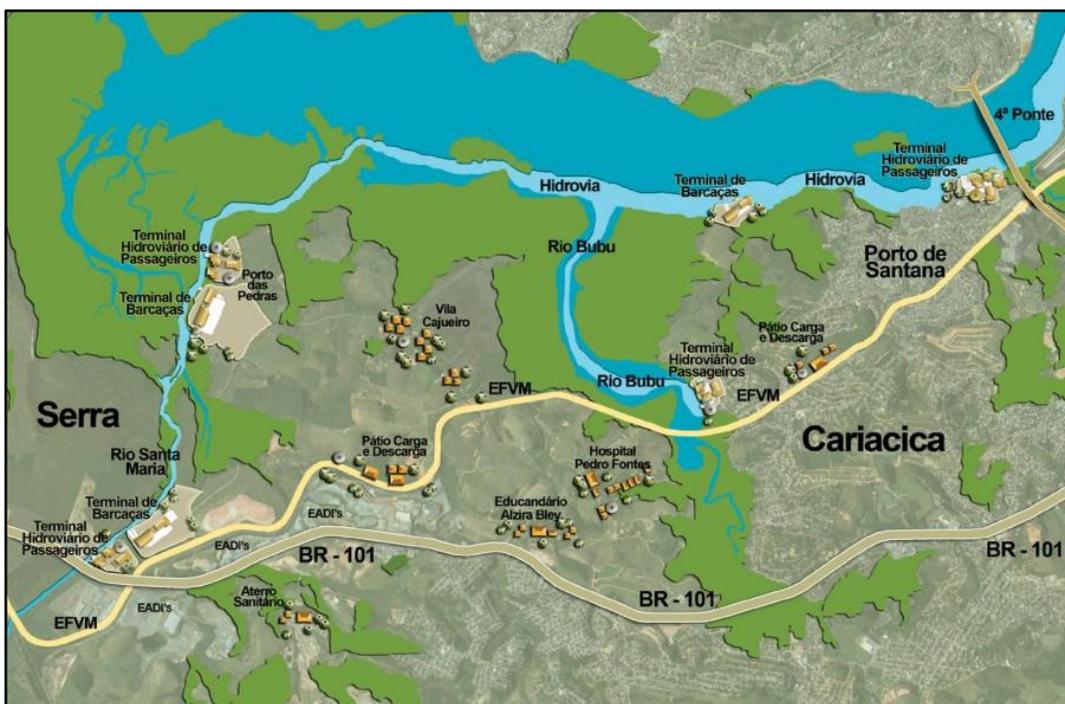
Os mapas mostram como a cidade se estrutura, para onde se direcionam os investimentos e quais os seus principais centros. Assim, apresentam as rodovias federais e estaduais como eixos que estruturam o município, identificando as áreas de preservação, os círculos de maior criminalidade, a necessidade de planejamento para extensões territoriais consideradas “vazias” e as localidades para as futuras intervenções a partir dos projetos definidos na Agenda 21, como a criação de corredor metropolitano (Figura 63) e a implantação de uma hidrovía para transporte de cargas e passageiros (Figura 64).

Figura 63 — Mapa com a proposta de criação do corredor metropolitano



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010, p. 193)

Figura 64 — Mapa com a proposta da hidrovia para transporte de cargas e passageiros



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010, p. 66)

6.8.2 Códigos semânticos

6.8.2.1 *Enunciados textuais*

Em linhas gerais, o discurso apresenta enunciados que remetem a uma nova inserção ou novo posicionamento da cidade dentro da RMGV, indicando possíveis especializações no campo econômico. Pode-se observar o uso de termos como: “um novo futuro”, o “ponto de vista metropolitano”, o “contexto metropolitano”, “agora o futuro é possível”, a “posição estratégica”, a “reestruturação produtiva” e a “diversificação produtiva municipal”.

Dentro da proposta de integração metropolitana, a narrativa ressalta a necessidade de “integração do território” pela construção de vias nomeadas como “corredores”. Como parte dessa integração, o plano-discurso também propõe uma nova regulação do uso do solo, com padrões de arruamento e edificações, zoneamento das atividades produtivas e coibição de ocupações irregulares por meio do controle dessas ações.

A menção de enunciados como as “atividades e iniciativas inovadoras” remetem à ideia de novas áreas de investimentos ou “vocações da cidade”, como: a logística; a indústria; o comércio varejista; a construção civil, em específico a construção de empreendimentos habitacionais populares em seu território; e a atividade de limpeza urbana, ressaltando as empresas de tratamento de resíduos e reciclagem de materiais. O cultivo rural é mencionado como sendo de baixa produtividade, mas detentor de um “patrimônio ambiental”, que necessita de maior desenvolvimento empresarial, apresentando o agroturismo como uma alternativa à predominância da produção familiar.

A narrativa evoca a necessidade de selecionar os tipos de investimentos destinados ao município, manifestando uma certa preocupação com a recepção de investimentos imobiliários na cidade e a possibilidade de crescimento da demanda nos serviços públicos proporcionada por novos bairros.

A Agenda Cariacica (CARIACICA, 2012) usa enunciados como a “desindustrialização”, para caracterizar os anos de 1990, mas, ao mesmo tempo, utiliza termos como “início de novos investimentos” e “obras estruturais” para ressaltar a atividade logística como alternativa de desenvolvimento a partir da movimentação de cargas no porto de Capuaba (Vila Velha), nas estradas federais e na perspectiva

de retorno do transporte aquaviário, tanto para passageiros quanto para cargas em geral.

A discussão sobre o meio ambiente trabalha com a ideia de “serviços ambientais” proporcionados pela natureza, enfatizando a preservação dos recursos naturais, o abastecimento d’água, a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental voltadas para a “recreação em contato com a natureza” e para os empreendimentos do “turismo ecológico”.

A segurança pública é outra área evidenciada pelos enunciados do plano-discurso, fazendo menção à sua estruturação na cidade. A Agenda 21 vale-se de termos que procuram abranger a diversidade de situações sobre o tema, como: a “sensação de segurança”, a “garantia de direitos”, os “equipamentos de segurança”, o “atendimento ao adolescente infrator” e a “mulher e a situação de violência”. A narrativa identifica os principais tipos de crimes, nomeando as principais áreas críticas, como os bairros Nova Rosa da Penha, Flexal II e Castelo branco. O discurso indica que o município vem melhorando os índices envolvendo a segurança pública, mas reconhece a situação dessa área como um dos principais pontos negativos da imagem da cidade.

Figura 65 — Foto do Carnaval do Congo de Máscaras de Roda D’Água



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2010, p. 104)

A ideia do ethos cariaticuense forjado pela Agenda Cariacica (CARIACICA, 2012) inclui elementos como o carnaval de congo com máscaras na localidade de Roda D'Água (Figura 65); e o esporte, mencionando uma intensa identificação com os times de futebol da cidade (Desportiva Ferroviária e Rio Branco) e com os estádios localizados em seu território, como o Kleber Andrade, o maior e mais moderno do Espírito Santo. Segundo esse ethos, o morador de Cariacica tem no bairro Campo Grande o seu principal centro de comércio e de serviços; ali também se acham algumas empresas consideradas como parte do patrimônio econômico da cidade, a exemplo da Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (Ceasa) e da Viação Itapemirim S.A.

6.8.2.2 *Léxico*

A Agenda Cariacica (CARIACICA, 2012) usa em sua narrativa termos como “reconstrução” e “reestruturação produtiva”, visando a imprimir uma cidade heterotópica focada num modelo de desenvolvimento que potencializa a cidade como um lugar de negócios. Tais palavras têm relação com a ideia de “governança”, concernente à existência de um receituário administrativo autônomo que se coaduna com o receituário neoliberal e pretende reduzir as incertezas para os capitais mundializados (MELLO, 2006).

A narrativa trabalha com a “visão de futuro”, aparecendo aqui como os “desafios para o futuro”, numa referência às “metas” a serem atingidas e às “vocações naturais”. Também se observa o uso da “posição estratégica” como um termo que remete à ideia de vocação da cidade conectada à capital e aos centros distribuidores. Percebemos no uso dessa palavra um apelo ao localismo, interligando-se a uma narrativa que versa uma abordagem pragmática, obtida por meio do consenso e da construção de uma territorialidade que permitiria aos agentes atrair investimentos.

Destacamos também o uso do termo “patrimônio ambiental” para evocar a ideia de que a natureza é um ativo ou recurso à disposição da cidade, seja por sua utilização como elemento simbólico para construção da imagem, seja como fornecedor de “serviços” por meio do abastecimento de água, da pesca de mariscos e peixes ou de áreas exploradas pelo turismo.

6.8.2.3 Metáforas

As metáforas aparecem com menos frequência nesse documento, em virtude do caráter técnico estabelecido em sua narrativa. Entretanto, pode-se observar esse código nos textos de abertura, principalmente nos de autoria do Prefeito, ao mencionarem que a “Agenda Cariacica comprova que [o] sonho, se aliado a muito trabalho, nos permite chegar muito longe” ou então que é possível “pensar na cidade que se desenha para o futuro” (Figura 66). A metáfora aqui é utilizada como um recurso para atrair a atenção do leitor ou ouvinte como meio de legitimação. A cidade assume personalidade de um sujeito com um passado, e almeja perspectivas de um futuro que pode ser desenhado, ou seja, projetado. Dentro da construção metafórica, a Agenda Cariacica (CARIACICA, 2012) não é somente um documento de planejamento, mas, sim, um instrumento que tem o poder de dar validade aos desejos.

Figura 66 — Logomarca da Agenda Cariacica



Fonte: Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2012, p. 2)

6.8.3 O que não foi mencionado na Agenda 21

Nossa análise foi realizada com base nos trabalhos dos seguintes autores e diagnósticos correspondentes: o estudo sobre o contexto econômico de Cariacica e as potencialidades de emprego e renda (GOMES, 2012); o diagnóstico de meio ambiente, humanização da cidade e saneamento (BERGAMIM, 2012); o trabalho referente ao meio urbano e rural (ROMANELLI; STELZER, 2012); a pesquisa sobre

os pressupostos da Agenda Cariacica (CAMPOS JÚNIOR, 2012); o estudo concernente à mobilidade e ao sistema viário (SIMÕES, 2012); e o diagnóstico relativo ao turismo (JAVARINI, 2012). Também foram analisados os trabalhos envolvendo a pesquisa sobre identidade e expectativas do cariaciquense (BRASIL, 2010), e o documento de avaliação do Plano Estratégico da Cidade Cariacica “Vale Mais” (CARIACICA, 2010).

Ao compararmos os cadernos dos consultores com os documentos-síntese, constatamos uma influência mais acentuada na narrativa, sobretudo quanto às proposições de alguns diagnósticos sobre os demais. É perceptível na redação um número maior de suposições oriundas dos estudos sobre o contexto econômico de Cariacica e das potencialidades de emprego e renda (GOMES, 2012), dos meios urbano e rural (ROMANELLI; STELZER, 2012) e da mobilidade (SIMÕES, 2012). No caso de Campos Júnior (2012) e Brasil (2010), observamos que o conteúdo de seus trabalhos foi incorporado no documento-síntese.

Também constatamos que a maioria das sugestões foram acatadas, mas, também, percebemos a supressão de algumas indicações contidas nos diagnósticos, a exemplo dos contextos da economia (GOMES, 2012) e da mobilidade (SIMÕES, 2012). Mesmo reconhecendo a importância do setor de logística, esses diagnósticos alertam para os efeitos desse tipo de investimento, ao demandar e concentrar áreas no município que gerarão impactos na mobilidade da cidade. Essa observação foi ignorada no documento-síntese, apresentando a logística como uma vocação para a cidade.

Ainda sobre o estudo referente ao contexto econômico (GOMES, 2012), seu diagnóstico indica a necessidade de se avaliarem e selecionarem os investimentos aportados na cidade, ressaltando que esses devem estar voltados para construção de elos com a cadeia produtiva local. Além disso, o estudo indica uma carência de postura crítica quanto às viabilidades de se instituírem distritos industriais no município. O documento recomenda que a destinação de áreas para a instalação de polos industriais deve interagir com os processos integrados de cooperação de pequenas unidades produtivas. Essa recomendação não fica expressa no documento-síntese, apresentando somente a necessidade de apoio à produção local.

Em relação à zona rural e à orla marítima, o estudo do contexto econômico (GOMES, 2012) propõe o incentivo ao associativismo e aos convênios com a Ufes e o Ifes, para

a difusão de técnicas visando à melhoria da produção e do custo. O diagnóstico também sugere a criação de um sistema integrado de informações institucionais, a fim de organizar os conhecimentos que identifiquem os locais de novos investimentos, a exemplo da instalação de um Centro Público de Economia Solidária, para difundir atividades desenvolvidas pelo cooperativismo popular no município. Essas propostas foram diluídas na narrativa, minimizando as indicações com recomendações que visavam, de forma abrangente, ao incentivo à produção de artesanato local.

No caso do diagnóstico do meio ambiente (BERGAMIM, 2012), há uma recomendação para que a estação de monitoramento da qualidade do ar fosse instalada num local adequado, pois, segundo o estudo, ela encontrava-se num local que poderia acarretar uma amostragem de indicadores que não representaria a realidade do município quanto à emissão de poluentes. Essa observação foi obliterada no documento-síntese, mencionando que a qualidade do ar é monitorada e considerada satisfatória, posto que a principal fonte poluente seja oriunda do fluxo de veículos.

Sobre o diagnóstico do meio rural e do meio urbano (ROMANELLI; STELZER, 2012), os consultores avaliam a influência de projetos oriundos do Governo do Estado sobre o Plano Diretor Viário Urbano de Cariacica de 1998. Segundo os consultores, pode-se verificar tal influência nas recomendações de intervenção viária para o município, adequadas aos projetos estaduais e consoantes aos interesses de segmentos econômicos que almejam um caráter expansivo do tecido urbano. Esse diagnóstico também ressalta a influência do projeto elaborado pela Associação Empresarial de Cariacica (AEC) para a Agenda 21 do município, intitulado “Identificação de Vocações e Projetos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável de Cariacica: estudo da logística e do transporte de cargas e de pessoas reforça projetos Estaduais”. Consoante às propostas do Plano Diretor Viário Municipal, esse documento defendia a abertura de novas conexões externas ao perímetro urbano, definindo um anel viário e a ampliação de áreas para expansão do tecido, reforçando as propostas estaduais. Tais observações não aparecem no documento-síntese, o que sugere uma pressão por parte dos segmentos interessados em suprimir tais observações. Esse estudo propõe ainda a contenção do tecido urbano em algumas áreas, e a criação de macrozonas internas ao perímetro urbano, indicando centralidades no município. Dentre as macrozonas, previam-se as seguintes áreas: de preservação ambiental; de

ocupação limitada; de ocupação controlada; de ocupação preferencial; de interesse social; e de interesse especial. Tal sugestão também foi suprimida do documento em função de limitar a expansão do tecido urbano, contrariando os interesses de diversos agentes do campo econômico, como o imobiliário e o logístico.

No caso do diagnóstico de turismo (JAVARINI, 2012), há algumas propostas de curto e médio prazo que foram suprimidas, como: a realização de pesquisas por meio de instituições de ensino superior; a identificação de investidores potenciais nos setores de turismo de aventura e cultural; as ações de *marketing* em segmentos turísticos definidos; e a criação de um banco de dados com informações sobre o turismo local. Destacamos também que esse estudo não menciona, ao contrário do que consta no documento-síntese, a construção de uma estrutura e roteiros para passageiros na Baía de Cariacica, incluindo a Ilha da Pólvora, equipada com restaurante e mirante para contemplação da diversidade da paisagem.

Ao final dessa etapa envolvendo a análise da codificação dos documentos-síntese e o comparativo destes com os cadernos de consultores, analisaremos no próximo subcapítulo alguns aspectos dos agentes envolvidos e suas estratégias nas Agendas 21.

6.9 OS AGENTES ENVOLVIDOS E SEUS INTERESSES

A análise dos documentos-síntese possibilitou obter indicativos sobre quais agentes participaram ativamente na elaboração desses documentos e os seus prováveis interesses. Para essa parte do estudo, retomamos aqui o conceito de campo de Bourdieu (2013, 1983) enquanto um “espaço” ou “sistema” de relações objetivas entre as posições ocupadas pelos agentes e que envolve práticas e estratégias, cuja posição destes expressa nas Agendas 21 traz indicativos de suas estratégias quanto a manutenção ou expansão dos seus interesses. A partir das suas práticas e relações junto aos campos em que estão inseridos, identificamos diferentes formas de participação desses agentes, as quais permitem a identificação de quatro grupos específicos.

Um primeiro grupo diz respeito aos **agentes públicos envolvidos como realizadores e patrocinadores**. Nesse rol, estão as Prefeituras de Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica, bem como as respectivas Câmaras de Vereadores. Apesar das

diferenciadas composições dos grupos políticos à frente dessas duas instituições, percebemos que há uma convergência em prol de um modelo de governança neoliberal, propagada pela Agenda 21 como uma gestão moderna e eficaz. Ao mesmo tempo, os indicativos dentro das narrativas dos documentos-síntese apresentam esses agentes alinhados aos interesses empresariais e à busca pelo aporte de investimentos. Esse grupo produz uma narrativa na qual a gestão da cidade deve seguir o modelo empresarial, além de escolher parceiros estratégicos dentro do campo econômico.

Integram esse primeiro grupo algumas instituições financeiras sob controle acionário dos governos estadual e federal. No caso de Vila Velha (VILA VELHA, 2004), observamos a menção ao Banestes e à Caixa Econômica Federal (CEF) como agentes apoiadores da Agenda 21. No caso do primeiro, o Banestes, um banco estatal capixaba, acreditamos que o seu apoio ao projeto indica uma adesão à expansão de setores do campo econômico, algo que interessava ao grupo político liderado por Paulo Hartung (2003–2007; 2007–2011), que esteve à frente do governo estadual durante a elaboração da maioria das Agenda 21. O segundo banco — a CEF —, ligado ao governo federal, se notabiliza pelo financiamento de projetos, muitas na área social, bem como outros na linha do modelo de gestão neoliberal que vinha sendo propagado no período de elaboração desse documento. O próprio governo federal, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) também aparece como apoiador desse documento, cujo interesse acreditamos estar relacionado à difusão do referido modelo na administração pública, já que esse agente foi um dos principais responsáveis por tal reformulação da esfera pública.

No caso de Vila Velha (VILA VELHA, 2004), também consta a participação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) como agente realizador da Agenda 21. Ligado ao governo federal, percebemos no FNMA um interesse voltado às políticas ambientais e à difusão da Agenda 21 na perspectiva do “desenvolvimento sustentável”, o que acreditamos se alinhar ao modelo de gestão neoliberal implantado no Brasil.

Observamos a presença de entidades ligadas ao governo estadual e às Prefeituras. No caso de Serra (SERRA, 2000), identificamos a Subsecretaria de Estado de Polos Industriais (Supin), como um agente dessa categoria, cuja finalidade se relaciona ao estudo e planejamento das áreas ou regiões consideradas de desenvolvimento prioritário. Sua ação visa à instalação e ordenação de iniciativas empresariais;

definindo centros ou núcleos de polarização industrial. O principal interesse desse agente se pauta pela definição de áreas subvencionadas pelo Poder Público e de grande interesse para atuação dos grupos políticos e empresariais que controlam a Prefeitura e o Governo do Estado.

Em relação a Cariacica (CARIACICA, 2010), constatamos a participação da Companhia de Desenvolvimento de Cariacica (CDC), encarregada da execução administrativo-financeira da Agenda 21. Trata-se de uma autarquia de sociedade de economia mista voltada para a realização de “parcerias”, projetos, gestão e execução de ações que visem ao desenvolvimento social e econômico de Cariacica, bem como à prestação de serviços a terceiros. Atualmente, esse agente recebe a denominação de Instituto de Desenvolvimento do Município de Cariacica (Idesc) e coordena o Programa de Parcerias Público-Privadas no município.

Também se incorporam a esse primeiro grupo, algumas empresas públicas da esfera estadual. No caso de Vitória (VITÓRIA, 1996), constatamos a participação da Telecomunicações do Espírito Santo S.A. (Telest), uma empresa pública, que centralizava as atividades de telefonia no Espírito Santo, sendo um dos agentes patrocinadores desse documento. Seu interesse nesse processo pode estar ligado à expansão da rede de telefonia no estado, em “parceria” com entidades empresariais como a Findes. Isso fica evidenciado nos projetos de infraestrutura de telecomunicação, como a implantação de cabeamento de fibra ótica, sistemas de transmissão e implantação de uma rede digital de serviços, bem como a disponibilidade de capacidade de dados em alta velocidade para atender à telefonia fixa e celular.

A Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa), também foi outra empresa pública que participou como um dos agentes patrocinadores da Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996). Tal como no caso da Telest, a participação da Escelsa pode estar vinculada à conjuntura de privatizações do setor elétrico e telecomunicações, bem como os planos expansionistas dos grupos políticos que já exerciam influência dentro da empresa e que, posteriormente, a partir da sua privatização, passaram a ter o controle dessa firma. Posteriormente a elaboração da Agenda 21, essa empresa foi privatizada, sendo adquirida por investidores estrangeiros e recebendo a denominação de EDP Escelsa.

Um segundo grupo pode ser definido como os **agentes representantes da população envolvidos diretamente na elaboração da Agenda 21**. Nessa categoria, identificamos a participação em Vitória do Conselho Popular de Vitória (CPV) no VF-1996 (VITÓRIA, 1996) e do Conselho Municipal de Vitória (CMV) no VF-2003 (VITÓRIA, 2003). Na Agenda 21 de Vila Velha (VILA VELHA, 2004) observamos a presença do Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV) e do Movimento Vida Nova de Vila Velha (Movive). No caso de Serra, verificamos a participação da Federação de Associação de Moradores de Serra (Fams) em todas as edições do Serra 21 (SERRA, 2000; SERRA,2008); da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) numa edição do Serra 21 (SERRA, 2012) e do Conselho da Cidade de Serra em uma edição da Agenda 21 (SERRA, 2012). Relativo a Cariacica (CARIACICA, 2002; CARIACICA, 2010), constatamos a presença da Federação de Associação de Moradores de Cariacica (Famoc).

O CPV, o CMV, o CCVV, a Fams e a Famoc se caracterizam por serem agentes aglutinadores e representativos de associações de moradores, além de estabelecerem articulações com outras entidades da sociedade civil capixaba. Em seus depoimentos, os representantes da Fams e da Famoc revelaram que havia um intercâmbio de informações durante a elaboração das Agendas 21 com o apoio da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares (Famopes).

Os agentes desse segundo grupo se credenciam como os interlocutores ou parceiros que pactuam com a gestão, a fim de construir a Agenda 21. Dentro de seus interesses, conforme os depoimentos dados por representantes da Fams e Famoc, estavam as demandas da população em áreas, como: a habitação social, o controle da poluição, a saúde e a educação de qualidade, os espaços de lazer, as políticas de geração de emprego e renda e uma cidade mais justa. Essas reivindicações aparecem de forma superficial no documento, sendo em sua maioria substituídas por enunciados, como a melhoria da “qualidade de vida”, em vez do “controle e monitoramento eficaz da poluição”, o que acreditamos ser produto de uma diluição de conflitos existentes no passado por meio do discurso existente nas Agendas 21.

No caso do Movive, observamos que esse agente é apresentado como um dos realizadores da Agenda 21 de Vila Velha. Ele assume um papel estratégico na organização do plano-discurso, credenciando-se como um representante da população da cidade. Contudo, percebemos que esse agente se constitui num

consorte do setor empresarial, dada a sua “parceria” com outros agentes que aparecem na Agenda 21, como: a ArcelorMittal Tubarão; a Universidade de Vila Velha (UVV); a Vale S.A., além de empresas ligadas a outros setores, como o imobiliário. Tal como descreveram alguns entrevistados neste estudo, o Movive assume um papel de formulador e proponente de projetos sob o viés de melhoria da cidade, mas, na prática, esse agente se credencia como um interlocutor de agentes econômicos.

Quanto ao Conselho da Cidade da Serra, este se constitui numa representação de diversas entidades públicas e privadas, cuja principal incumbência tem relação com a autorização para a instalação de novos empreendimentos no município. Já a AMO se credencia como um fórum de discussão do orçamento da cidade, sendo composta por representantes dos poderes públicos e da sociedade civil organizada.

O terceiro grupo é composto por **agentes privados que são apresentados como patrocinadores**. De composição variada e interesses diversos, destacamos nesse grupo a atuação da empresa Vale S.A., outrora denominada de Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Atuando na elaboração da Agenda 21, antes mesmo de sua privatização, essa empresa se sobressai, aparecendo como patrocinadora em quase todos os documentos: Vitória (VITÓRIA, 1996; VITÓRIA, 2003); Vila Velha (VILA VELHA, 2004); Serra (SERRA, 2000; SERRA, 2008); e Cariacica (CARIACICA, 2002; CARIACICA, 2010). Mesmo não patrocinando a terceira edição do Serra 21 (SERRA, 2012), a referida empresa aparece como uma das instituições participantes.

Apontada por movimentos sociais e pesquisadores como um dos principais agentes poluidores da RMGV, acreditamos que a Vale S.A. teve como interesse principal o controle da narrativa da Agenda 21, visando a impedir que fossem implantadas algumas medidas mais rigorosas de controle da poluição e de seus projetos de expansão. Dado ao passivo ambiental, os anseios populares manifestados nos depoimentos revelaram uma demanda pelo controle das atividades de produção e expansão dessa empresa. Na narrativa dos documentos-síntese, isso foi diluído a partir de enunciados que propagavam as “ameaças que pairavam sobre o município” ante a “perda de competitividade”.

Em todas as Agendas 21, a Vale S.A. é alçada à categoria de um agente estratégico para a cidade, devido ao seu poder de investimento e atuação, bem como à promessa de estar realizando um controle mais eficaz de suas emissões na atmosfera da RMGV. Além do controle da narrativa, podemos inferir que a empresa também objetivou

implementar seu projeto de expansão para aumentar sua produtividade por meio do discurso presente nesses documentos, tal como a menção no documento de Serra (SERRA, 2000) sobre a construção de usinas de pelotização. Percebemos atualmente que esses projetos expansionistas foram realizados, especialmente após a elaboração desses documentos.

Desde a elaboração das Agendas 21, a Vale S.A. vem aumentando a sua produção. Somente na produção de pelotas de minério de ferro, a empresa conta com oito usinas somente no Complexo Portuário de Tubarão (Figura 67), sendo a última inaugurada em 2014. Segundo o site *Século Diário* (2015), já em 2015 a referida empresa tinha aumentado a produção desse material em 18,8%, com um crescimento do lucro em 61,4% no segundo trimestre do referido ano, totalizando R\$ 5,1 bilhões. Segundo o site, no primeiro semestre desse mesmo ano a Vale S.A. alcançou o recorde de 159,8 milhões de toneladas na produção de minério de ferro, 9,3 milhões de toneladas a mais em relação ao primeiro semestre de 2014.

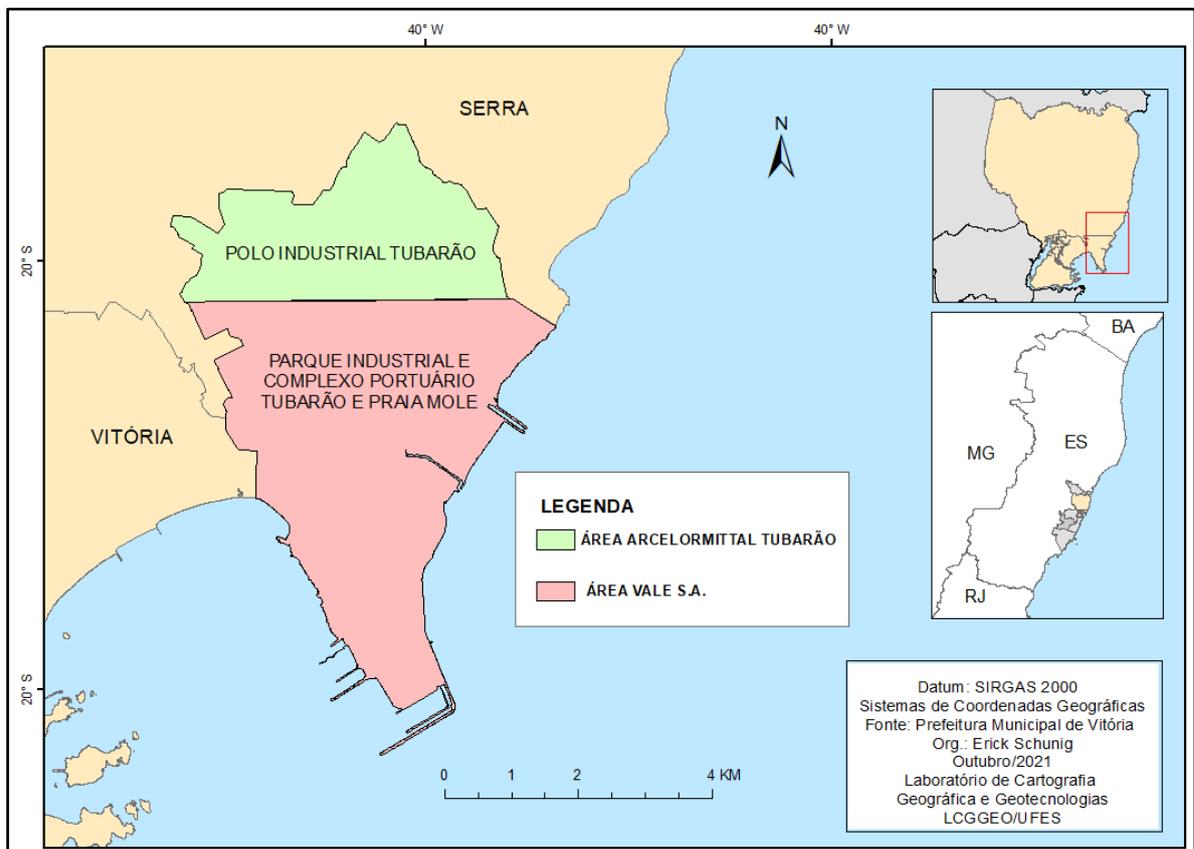
De acordo com o site *Século Diário* (2015) a licença para aumento de produção na Vale em Tubarão foi dada nos dois primeiros mandatos do governador Paulo Hartung (2003-2006; 2007-2010), apesar das manifestações realizadas pela população contra os poluentes do ar. Segundo o site, um estudo realizado entre os anos de 2009 a 2011 indicou que a Vale aparece à frente de outras empresas que poluem o ar da RMGV, como a ArcelorMittal Tubarão, lançando ao ar, todo mês, 22,2 mil toneladas de poluentes. Ainda de acordo com o site as referidas empresas são consideradas as duas principais empresas poluidoras da Grande Vitória, emitindo 59 tipos de poluentes, sendo 28 altamente nocivos à saúde, como derivados do enxofre.

A Vale se credencia com a maior mineradora do Brasil e uma das maiores companhias na indústria global de mineração de metais, chegando a atingir em 2019 um valor de mercado de R\$ 300 bilhões, que levou à época a ultrapassar instituições como o Itaú e a Petrobras (BRASIL DE FATO, 2019). Contudo, a mesma carrega vários crimes ambientais como o rompimento de uma barragem em Mariana em 2015, da mineradora Samarco da qual a Vale é uma das donas junto com a mineradora anglo-australiana, a BHP Billiton. Em 2019, houve outro rompimento de barragem, agora em Brumadinho (MG), matando várias pessoas e causando diversos impactos ambientais. Tais fatos demonstram que a referida empresa, mesmo após a sua

privatização, demonstra maior comprometimento com a obtenção de rendimentos crescentes e pouco compromisso com o meio ambiente e a população.

Outro agente de forte atuação nas Agendas 21 é a ArcelorMittal Tubarão, conhecida até os anos de 1990 como Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Essa empresa também é apontada como um dos principais poluidores, participando como patrocinador nos documentos de Vitória (VITÓRIA, 1996; VITÓRIA, 2003); de Vila Velha (VILA VELHA, 2004); e de Serra (SERRA, 2000; SERRA, 2008). Acreditamos que sua inserção nesse processo também reflete o seu interesse sobre o controle da narrativa e a viabilização dos seus projetos para aumento da produção. Com a sua privatização nos anos de 1990, a ArcelorMittal Tubarão seguiu com o seu projeto expansionista, haja vista que a narrativa de alguns planos-discurso, como a Agenda 21 de Serra (SERRA, 2000), enfatiza o projeto de expansão dessa empresa a partir da construção do seu Laminador de Tiras a Quente (LTQ) no município de Serra, cujo território concentra as suas instalações e se constitui estratégico para suas operações.

Figura 67: Mapa indicando as áreas da Vale S.A. e a ArcelorMittal Tubarão



Fonte: Adaptado pelo autor

A ArcelorMittal Tubarão vem operando em plena capacidade com uma produção anual de 7,5 milhões de toneladas de aço em placas e bobinas a quente (ARCELORMITTAL, 2021). Contudo, o crescimento da sua produção vem acompanhado com o aumento da poluição, resultando inclusive numa multa de R\$ 3 milhões pela Prefeitura de Vitória por conta da emissão de material particulado no ar da capital e por operar atividades de elevado potencial poluidor ou degradador, em desacordo com a legislação e normas vigentes (G1-ES, 2019).

Segundo o site Mapa de Conflitos – injustiça ambiental e saúde no Brasil (NEEPES, 2021), a Assembleia Legislativa do Espírito Santo constituiu em 2015 uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida popularmente pela denominação de CPI do “Pó Preto”. De acordo com o relatório final dessa CPI a ArcelorMittal Tubarão e a Vale S.A, foram consideradas as maiores poluidoras da RMGV, sendo responsáveis pela deposição de material particulado com alto teor de ferro e carbono na atmosfera, o que vem acarretando numa série de doenças respiratórias, como asma, renite e rinoconjuntivite. A partir dos indicativos apresentados sobre a atuação da Vale S.A. e ArcelorMittal Tubarão, constatamos que o compromisso com o “desenvolvimento sustentável” assumido durante a participação na elaboração das Agendas 21 não se constituiu em ações práticas, ficando somente no plano da cidade heterotópica apresentada pelas Agendas 21.

Outras empresas também são apresentadas como patrocinadoras, como a Xerox do Brasil S.A., em relação a um dos planos-discursos de Vitória (VITÓRIA, 1996). Acreditamos que a participação dessa empresa nesse processo estava conectada a uma estratégia que visava a aquisição de benefícios oriundos do governo estadual, já que a mesma foi uma das beneficiárias do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap), um mecanismo criado pela Lei Ordinária nº 2508/1970 (ESPÍRITO SANTO, 1970) que, por meio de financiamentos e redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), visava atrair empresas para operar suas mercadorias nos portos capixabas. Em virtude da política brasileira de abertura comercial brasileira, esse mecanismo tornou-se efetivamente atrativo nos anos 90, o que serviu de incentivo para empresas, como a Xerox, estabelecerem sedes ou filiais na Grande Vitória, a partir da possibilidade de realizar seus negócios de comércio exterior (FIM, 2015, p 120). Também acreditamos que a menção dessa empresa pelo documento visa reforçar a heterotopia de uma “nova imagem” para a

cidade de Vitória, apresentada como um *player* global que consegue atrair empresas de alta tecnologia e de atuação internacional, procurando apagar a imagem de cidade marcada pela poluição e diminuição da qualidade de vida devido ao modelo industrial implantado, relatado pelas entrevistas.

Em Vila Velha, identificamos a Chocolates Garoto S.A. (VILA VELHA, 2004) que, durante o período de elaboração desse documento, possuía fortes vínculos locais e perspectivas de aumento da produção. Consideramos que sua atuação se coaduna com a estratégia das empresas já citadas, no sentido de manter o controle da narrativa a fim de coibir qualquer obstáculo aos seus interesses expansionistas.

Em relação a Serra, pode-se notar a presença de empresas do Centro Industrial de Vitória I e II (Civit I e II) como patrocinadoras, sendo mencionadas a Biancogrês Revestimentos Cerâmicos (SERRA, 2000) e a Viminis (SERRA, 2008). Acreditamos que a atuação desses agentes tem seu interesse ligado ao das empresas participantes, no sentido de facilitar a expansão e remover obstáculos para esse fim. No caso das empresas do Civit, percebe-se na narrativa do Serra 21 (SERRA, 2000; SERRA, 2008; SERRA, 2012) uma valorização dessa área como centro dinâmico econômico do município, credenciando-a por meio da Agenda 21 como um local para desenvolvimento de um polo tecnológico.

Esse terceiro grupo também é composto por outros agentes representativos de segmentos diversificados dentro do campo econômico. Destacamos aqui a presença no município de Serra da Associação dos Empresários da Serra (Ases), apresentada como um dos agentes organizadores da Agenda 21 (SERRA, 2008). A Ases é uma entidade representativa do empresariado local, atuando pela defesa dos negócios empresariais junto às entidades e órgãos públicos, com o interesse maior no apoio às estratégias de expansão do empresariado por meio da Agenda 21.

Outra entidade representativa em Serra (SERRA, 2008) é o Sindicato dos Empresários de Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo (Sindimicro), apresentado como um dos patrocinadores, cujo interesse se coaduna ao dos demais agentes empresariais na perspectiva de incremento da cadeia produtiva a partir de um modelo econômico expansionista.

Em Cariacica (CARIACICA, 2010), identificamos a Associação dos Empresários de Cariacica (AEC) como promotora do documento. Sua atuação está relacionada à

criação de condições para realização de negócios, posicionando-se como o interlocutor do campo econômico na cidade. Entre seus diversos interesses, destacam-se a atuação junto ao setor de educação, infraestrutura, logística e flexibilização da máquina pública.

Ainda nesse terceiro grupo, verificamos a participação de agentes imobiliários. No caso de Vitória, podemos elencar no VF-1996 (VITÓRIA, 1996), o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Espírito Santo (Sinduscon)⁵; e no VF-2003 (VITÓRIA, 2003), o Sindicato da Construção Pesada no Espírito Santo (Sindicopes) e a Associação Capixaba de Empresários de Obras Públicas (Aceop). Inferimos que a participação desses agentes na capital capixaba teve como perspectiva a expansão do mercado imobiliário por meio de novos empreendimentos e a projeção de maiores rendimentos a partir da realização de obras públicas de urbanização e do sistema viário, em grande parte pelo Projeto Terra. Em Serra também se identificaram agentes desse segmento, como a Morar Construtora, o Inocoopes e a Cyrela *Brazil Reality* (SERRA, 2008). Essas empresas, que atuam respectivamente no ramo da construção e incorporação para habitação, tinham em Serra, durante a elaboração da Agenda 21 (SERRA, 2000; 2008), uma de suas áreas principais para o lançamento de condomínios fechados e outros empreendimentos imobiliários.

Os agentes do segmento de logística também se fizeram presentes como patrocinadores. Destacamos, no caso de Vitória (VITÓRIA, 1996), a participação do Sindicato do Comércio de exportação e importação do estado do Espírito Santo (Sindiex), interessado na “competição entre cidades” e na “vocação portuária”. Verificamos que o plano-discurso insere algumas propostas — como a reestruturação do Porto de Vitória — dentro de uma estratégia de expansão desse agente.

O interesse do Sindiex nesses documentos está relacionado a uma nova conjuntura iniciada na década de 1990, apoiada pela abertura econômica, as vantagens proporcionadas pelo Fundap e pela promulgação da Lei n  8.630/1993, que promoveu uma política de privatização e o sistema de arrendamento dos portos   iniciativa privada (FIM, 2015). Esse panorama fez com que vários agentes voltassem suas atenções para os municípios da Grande Vitória objetivando a movimentação de cargas de sua propriedade ou de terceiros.

⁵ Na época da elabora o do VF-1996, a entidade era denominada como Sindicon.

Segundo Fim (2015, p.123), isso provocou mudanças nas áreas urbanas da RMGV, na medida em que grandes áreas passaram a ser arrendados visando a estocagem de produtos. Uma das consequências dessas mudanças foi o surgimento de recintos alfandegários situados em áreas da RMGV como as Estações Aduaneiras de Interior (EADI), conhecidos como portos secos, os Terminais Retroportuários Alfandegados (TRA) e os condomínios de logística integrada, como o Terminal Intermodal da Serra (TIMS). A autora salienta que desde os anos 90 esse tipo de empreendimento se constitui num forte vetor de ocupação em áreas rurais ou urbanas de baixa densidade na Grande Vitória, em especial nos municípios de Serra e Cariacica, o que vem acarretando uma série de conflitos urbano-ambientais e especulação imobiliária.

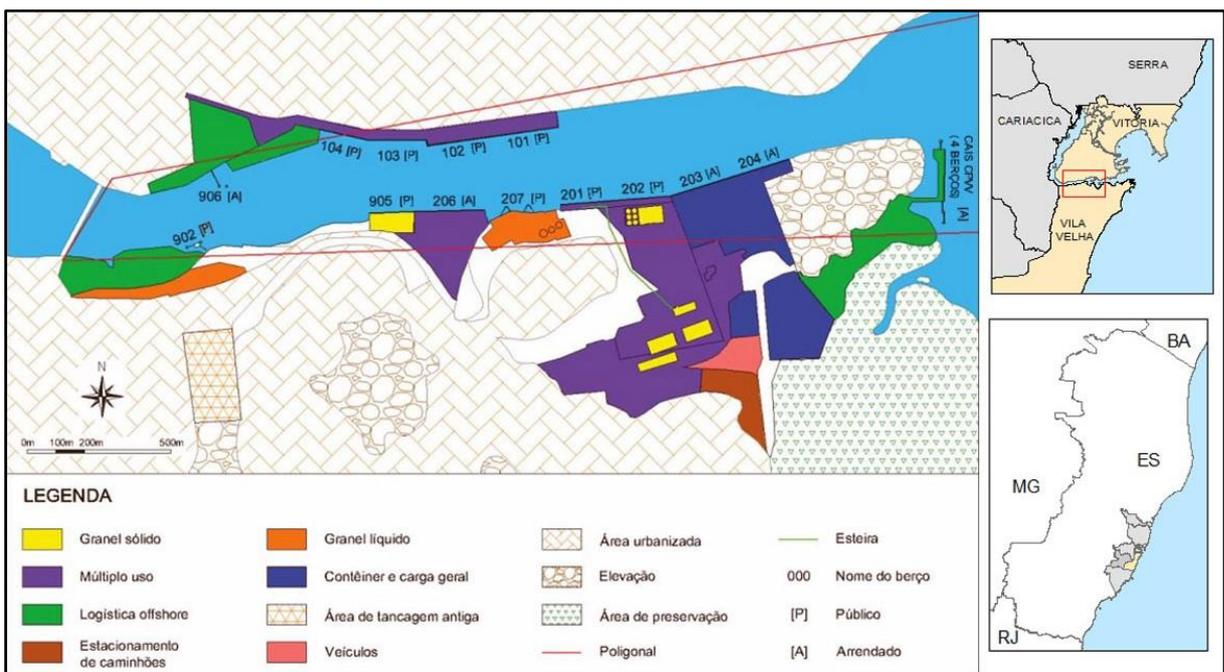
No caso de Serra, sublinhamos a participação do TIMS como patrocinador do Serra 21-2000 (SERRA, 2000). Esse agente se caracteriza como um condomínio logístico que interliga os principais centros de consumo do país em termos de movimentação de cargas e armazenamento, além de possibilitar a implantação em áreas específicas para a indústria e o comércio. Para além do seu interesse na expansão industrial e comercial proporcionada pelos projetos da Agenda 21, esse agente almeja incrementar essa atividade em Serra.

Acreditamos que a estratégia do Sindiex também incluía a expansão dos portos marítimos. Em seu estudo, Vervloet (2020) analisa a implantação do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP, 2015) e do Programa Estadual de Logística de Transportes do Espírito Santo (PELTES, 2007), este último elaborado também na gestão de Hartung à frente do governo estadual. Esses mecanismos em conjunto com o Fundap impulsionou a instalação de Terminais de Uso Privado (TUP), Estações de transbordo de Carga (ETC), além de expandir a estrutura portuária já existente no Espírito Santo, especialmente alguns municípios da RMGV, como Vitória, Vila Velha e Serra.

Com base no trabalho de Vervloet (2020) podemos destacar três importantes complexos portuários que constam nas Agendas 21 de Vitória, Vila Velha e Serra, que aparecem como lugares estratégicos para o modelo de cidade heterotópica apresentada. O primeiro deles é o Complexo Portuário de Vitória (Figura 68), que compreende áreas ao longo das margens direita e esquerda da baía de Vitória, que engloba os municípios de Vila Velha e Vitória e que foi merecedor de grande destaque nas Agendas 21 desses municípios.

Outra área de destaque nos documentos é o Complexo Portuário de Tubarão, compreendendo Terminal de Tubarão, voltado para a exportação de minério de ferro e aço, além de concentrar usinas de pelotas desse mineral. Por fim, o Complexo de Praia Mole, que compreende o Terminal Aquaviário de Vitória, Terminal de Barcaças Oceânicas, Terminal Marítimo Alfandegado de Praia Mole e Terminal de Praia Mole, sendo que ambos são denominados de Terminal Privativo e de Uso Misto do Porto de Praia Mole. Tubarão e Praia Mole são estruturas situadas ao norte dos municípios de Vitória e sul da Serra, com uma retroárea industrial onde se instalou as empresas Vale S.A. e ArcelorMittal Tubarão, sendo que o Complexo de Praia Mole também é utilizado por empresas como a Usiminas e Gerdau Açominas (VERVLOET, 2020).

Figura 68: Mapa indicando o arranjo espacial do Complexo Portuário de Vitória



Fonte: Adaptado do Plano Mestre do porto de Vitória (2015, p. 3)

Nesse terceiro grupo consta igualmente a presença patrocinadores vinculados ao segmento de transporte. No caso de Vitória (VITÓRIA, 1996), identificamos a presença do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Setpes), interessado em obter rendimentos crescentes a partir da expansão do Sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória (Transcol). O Sistema Transcol é um sistema de transporte público integrado através de ônibus, criado pelo

governo estadual e implantado em 1989. Seu gerenciamento é feito pela Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb-ES) e operado por um grupo de empresas privadas representadas pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Setpes).

O interesse do Setpes tem relação com a política de subsídios e outros tipos de investimentos que o governo estadual realiza no sistema, o que proporciona ganhos crescentes dessas empresas. Além das tarifas pagas pelo consumidor, o governo estadual vem aumentando progressivamente os subsídios às empresas. Somente em 2019, os subsídios do governo de Renato Casagrande (2019-2022) passaram dos R\$ 147 milhões, 62% a mais que os R\$ 90 milhões do que Paulo Hartung (2015-2018), seu antecessor (SECULO DIÁRIO, 2020). Um exemplo desses subsídios foi o investimento de R\$ 42 milhões do governo estadual em 2020 para a compra de diesel visando evitar a falência das empresas que operam no Sistema Tracol na RMGV (GOMES, 2020).

A cidade de Vitória (VITÓRIA, 2003) também recebeu o patrocínio de agentes privados que operam no setor de telefonia. Trata-se das empresas Telemar e Vivo, cuja origem se deu a partir da política de privatização desse setor. Ambas seguiram com a estratégia da Telest de expansão da rede de telefonia no Espírito Santo, tendo a cidade de Vitória como a área de maior interesse, em virtude da infraestrutura existente e do mercado consumidor. Podemos cogitar que a estratégia desses agentes se coaduna com a ideia de tornar essa cidade um centro de logística e de serviços, a partir das novas instalações condicionadas ao aumento da rede de fibra ótica e à demanda da telefonia celular e *internet*, como previa a Agenda 21. O setor de serviços também marcou presença na Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003) com a empresa Espírito Santo Serviços Gerais Ltda (Serves), cujo interesse na Agenda 21 tem ligação com a perspectiva de crescimento do setor a partir do incentivo à logística e ao turismo.

Os agentes de ensino privado também apareceram como patrocinadores em todos os municípios. Percebemos a sua presença em Vitória (VITÓRIA, 1996), com o Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Estado do Espírito Santo (Sinepe-ES); em Vila Velha (VILA VELHA, 2004), com a Faculdade Novo Milênio; em Serra (SERRA, 2000; SERRA, 2008), com Centro Universitário do Espírito Santo (Unesc), com o Ensino Superior Unificado do Centro-Leste (Faculdade UCL), com a Faculdade

Batista de Vitória (Fabavi) e com a Faculdade Unificada do Centro-Leste (Faculdade UCL); e em Cariacica (CARIACICA, 2010), com as Faculdades Integradas Espírito-Santenses (Faesa). Depreendemos que esses agentes têm sua atuação estratégica como parceiros do setor empresarial, percebendo que seu crescimento estaria conectado ao aumento das atividades do campo econômico. Esses agentes também corroboram o discurso de aceitação do modelo de desenvolvimento adotado pelos municípios, com base no neoliberalismo e na competição por atrair investimentos.

Notamos a presença de agentes ligados à atividade de consultoria, operando como promotores da Agenda 21 e fornecedores de *expertise* técnica para a viabilização desse documento. Nesse sentido, pode-se constatar a presença do Instituto Futura como um agente que aparece como patrocinador da Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 2003), sendo apresentado como um instituto de pesquisa de mercado e consultoria. Tendo entre seus criadores alguns professores egressos da Ufes, esse Instituto vem notabilizando-se, desde a sua fundação, pela prestação de consultoria e pela produção de documentos que subsidiam as atividades empresariais.

O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo (Sebrae) é também outro agente relacionado à atividade de consultoria e aparece como agente patrocinador (VITÓRIA, 1996). Deduzimos que o seu interesse tem relação com a ideia de expansão do campo econômico, haja vista que este agente é um dos difusores do discurso sobre o empreendedorismo, a “competitividade” e a “atração de investimentos”. É importante ressaltar sua conexão com o governo federal, que no momento de elaboração da Agenda 21 difundia e consolidava o modelo neoliberal na administração pública.

Encontramos nos documentos de Serra (SERRA, 2000; SERRA, 2008) a presença de agentes ligados ao serviço de saúde privada, como o Metropolitano Hospital e o Vitória Apart Hospital. Os indicativos apresentados pelos documentos remetem a uma percepção de que seus interesses estariam relacionados à possibilidade de crescimento a partir da expansão dos outros setores, sendo um aliado do modelo de desenvolvimento proposto para a cidade. Serra também detém em sua Agenda 21 (SERRA, 2000), representantes do setor de turismo, como o *Yahoo Family Park*, atualmente fechado, cujo interesse estava relacionado à ênfase no turismo como uma atividade estratégica, reforçando uma narrativa concernente à expansão da rede hoteleira e de serviços a partir dessa atividade.

Por fim, identificamos um quarto grupo de agentes inseridos na Agenda 21 desses municípios, o qual classificamos como **agentes influentes que são mencionados e que possuem grande capilaridade**. Esse grupo tem em sua composição alguns agentes que são evidenciados por meio de menções, seja como participantes em um ou em mais documentos, ou então através de entidades que detêm estreita ligação. Tal especificidade nos leva a identificá-los aqui a partir da frequência com que são citados e a sua importância estratégica nas Agendas 21.

Nesse sentido, destacamos a presença do governo federal, seja como participante ou como intermediário de órgãos e empresas para a difusão dos ditames de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Um deles — o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) — é citado como um dos participantes na Agenda 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996), e se constituiu num agente ligado ao governo federal e num dos principais difusores dessa Agenda e das diretrizes dos referidos organismos internacionais pautadas pelo modelo de gestão neoliberal e pela política de competição entre as cidades.

Podemos elencar também a presença do governo estadual, cuja atuação se assemelha a do governo federal, tendo a sua estratégia manifestada através da presença da participação presencial, através de representantes de secretarias, como a Secretaria de Transporte, ou órgãos como o Instituto Jones dos Santos Neves. Sua estratégia também foi direcionada a partir da atuação de instituições que se constituíram patrocinadoras dos documentos, como: o Banestes (VILA VELHA, 2004), a Supin (SERRA, 2000), bem como a Telest e a Escelsa (VITÓRIA, 1996), ainda como empresas públicas. Além de instituições participantes, como no caso da Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (Ceasa). Inferimos que a participação do governo estadual representa não somente a difusão do modelo neoliberal na administração pública, mas a atuação de um grupo político capitaneado por Paulo Hartung visando garantir os interesses de agentes do campo econômico.

Nesse quarto grupo, percebemos a influência de agentes ligados ao segmento comercial ao fazer valer seus projetos. Verificamos que alguns documentos-síntese apresentam o nome das entidades participantes, muitas do segmento comercial. Em outros, consta somente o nome do participante, o que dificulta a identificação da instituição a qual representa. Citamos como exemplo a existência de agentes importantes que provavelmente estiveram inseridos no processo de elaboração das

Agendas 21, mas que não são nomeados nesses documentos, tais como: a Associação Comercial da Praia do Canto (Vitória), a Associação Comercial e Empresarial de Laranjeiras (Serra) e a Associação dos Comerciantes da Glória (Vila Velha).

Assim, com base nos agentes que estão expressos nos documentos-síntese, destacamos a participação da Federação do Comércio do Espírito Santo (Fecomércio), mencionada como participante da Agendas 21 de Vitória (VITÓRIA, 1996), do Sindicato dos Restaurantes, Bares e Similares (VITÓRIA, 1996), da Associação dos Comerciantes da Praia de Camburi (VITÓRIA, 1996). No caso de Vila Velha, identificamos a participação da Associação Comercial, Industrial e de Serviços da Grande Cobilândia (VILA VELHA, 2004). Em relação a Serra, os documentos expressam a participação da Associação Comercial da Serra (SERRA, 2000) e da Câmara de Diretores Lojistas da Serra (SERRA, 2012). Já relativo a Cariacica é possível identificar a presença da Câmara de Diretores Lojistas de Cariacica nas duas agendas (CARIACICA, 2012, CARIACICA, 2002). Acreditamos que esses agentes, em conjunto com alguns já citados, como a Findes, o Sinduscon e o Sebrae, exerceram influência nos documentos-síntese por meio da incorporação de propostas para a requalificação e a expansão de áreas de comércio e serviços em bairros, como: Praia do Canto (Vitória), Enseada do Suá (Vitória), Parque Residencial Laranjeiras (Serra), Glória (Vila Velha) e Campo Grande (Cariacica).

Também destacamos a influência da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) na elaboração da maioria dos documentos. Isso se baseia na forma com que essa instituição se inseriu nas Agendas, sendo apresentada como uma participante qualificada, em decorrência de sua importância simbólica como a mais antiga e única universidade pública federal no Espírito Santo, além de ser o principal centro de produção científica do Estado, o que serviu para legitimar a Agenda 21.

A Ufes também atuou como um dos principais agentes fornecedores de *expertise* técnica por meio de professores contratados via consultoria. Essa atuação era mediada pela Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA), uma instituição ligada à universidade, cujo quadro de consultores era eventualmente composto por seus professores e cujos serviços eram colocados à disposição das Prefeituras para a elaboração desses documentos.

Dentre outros agentes influentes que integram esse quarto grupo, no caso específico da Agenda 21 de Cariacica (CARIACICA, 2012) pode-se destacar a presença da Organização Não-Governamental denominada como Espírito Santo em Ação. A partir dos depoimentos sobre esse plano-discurso, infere-se que a atuação dessa Ong objetivou viabilizar os interesses de agentes empresariais expressos por meio de documentos elaborados durante a gestão de Paulo Hartung (2003-2006; 2007-2010) à frente do governo do estadual, especificamente o Plano de Desenvolvimento ES 2025 (FERREIRA, 2016).

Nas Agendas 21 de Cariacica (CARIACICA, 2012; CARIACICA, 2002), encontramos menção a empresas do ramo imobiliário como participantes na elaboração desses documentos, a exemplo da Imobiliária Universal (CARIACICA, 2002), cuja presença acreditamos estar relacionada ao controle da narrativa, a fim de impedir medidas que impusessem limites à sua expansão pelo município. Também são citadas nessas Agendas empresas do setor de confecções e do setor moveleiro, cuja articulação e organização ocorreu desde a elaboração da primeira Agenda 21, culminando com a criação da Associação da Indústria e Comércio de Confecções de Cariacica e da Associação de Industriais e Produtores de Insumos do Setor Mobiliário de Cariacica (Amovei), conforme indicaram os depoimentos fornecidos pelos agentes entrevistados.

Também identificamos a atuação da Ceasa-ES — uma sociedade de economia mista do governo estadual atuando na distribuição e no abastecimento de hortifrutigranjeiros no Estado, que tem a sua estrutura estabelecida em Cariacica. Seu principal interesse é a expansão de suas atividades, com a construção de uma nova sede e apoio à vocação logística de Cariacica.

Identificados os agentes e seus interesses em participar das Agendas 21, interessamos analisar quais são aqueles que estão melhor posicionados dentro do campo (BOURDIEU, 2013, 1983), exercendo maior poder de influência, além das suas conexões. Assim, trabalhamos com a produção de uma cartografia a partir de grafos, possibilitando visualizar quais os agentes que tiveram maior participação nesses documentos. No mapa de grafos (Figura 69), é possível identificar os agentes de acordo com suas relações e suas conexões, mostrando a relevância de sua atuação. Nesse sentido, destacamos a atuação de alguns agentes como: a Vale S.A., a

ArcelorMittal Tubarão, a Findes, o Sinduscon, o governo federal, governo estadual e a Ufes.

Dentre os agentes identificados, destacamos a participação da empresa Vale S.A. como patrocinadora e participante nas Agendas 21 dos quatro municípios e detentora de conexões com outros agentes, como: o Sinduscon, a Findes, o ES em Ação, Ases, AEC, o governo federal e o governo estadual. Outra empresa que aparece em destaque devido a sua atuação, concentrada especificamente em Vitória, Vila Velha e Serra, é a ArcelorMittal, cujas conexões com outros agentes são semelhantes às da Vale S.A., acrescentando a sua ligação com o Movive, em Vila Velha (VILA VELHA, 2004).

Integram esse grupo de agentes influentes no processo de elaboração das Agendas 21, a Findes e o Sinduscon. Observamos que em alguns momentos essa atuação teve como estratégia o patrocínio dos documentos, como no caso da cidade de Vitória, em que a Findes e o Sinduscon são apresentados como patrocinadores do VF-2003 (VITÓRIA, 2003). Nas demais agendas é possível verificar esses agentes são citados como participantes.

Também podemos inferir que a estratégia da Findes e do Sinduscon esteve conectada a atuação de outros agentes com os quais possui estreita ligação, tais como: a Vale S.A., a Arcelor Mittal Tubarão, Chocolates de Garoto, Sindiex, Viminias e Biancogrês. No caso Findes conjecturamos que a sua estratégia também abarcou a institucionalização como uma via de legitimação de um modelo de desenvolvimento que possibilitasse a garantia dos interesses dos agentes filiados ou ligados a essa instituição, bem como fomentar a organização de outros agentes empresariais, como ocorreu durante a elaboração das Agendas de Cariacica (CARIACICA, 2003; CARIACICA, 2012), quando os agentes dos segmentos moveleiro e de confecção se organizaram, constituindo associações e pautando seus interesses, como a proposta de criação dos polos moveleiro e de confecções.

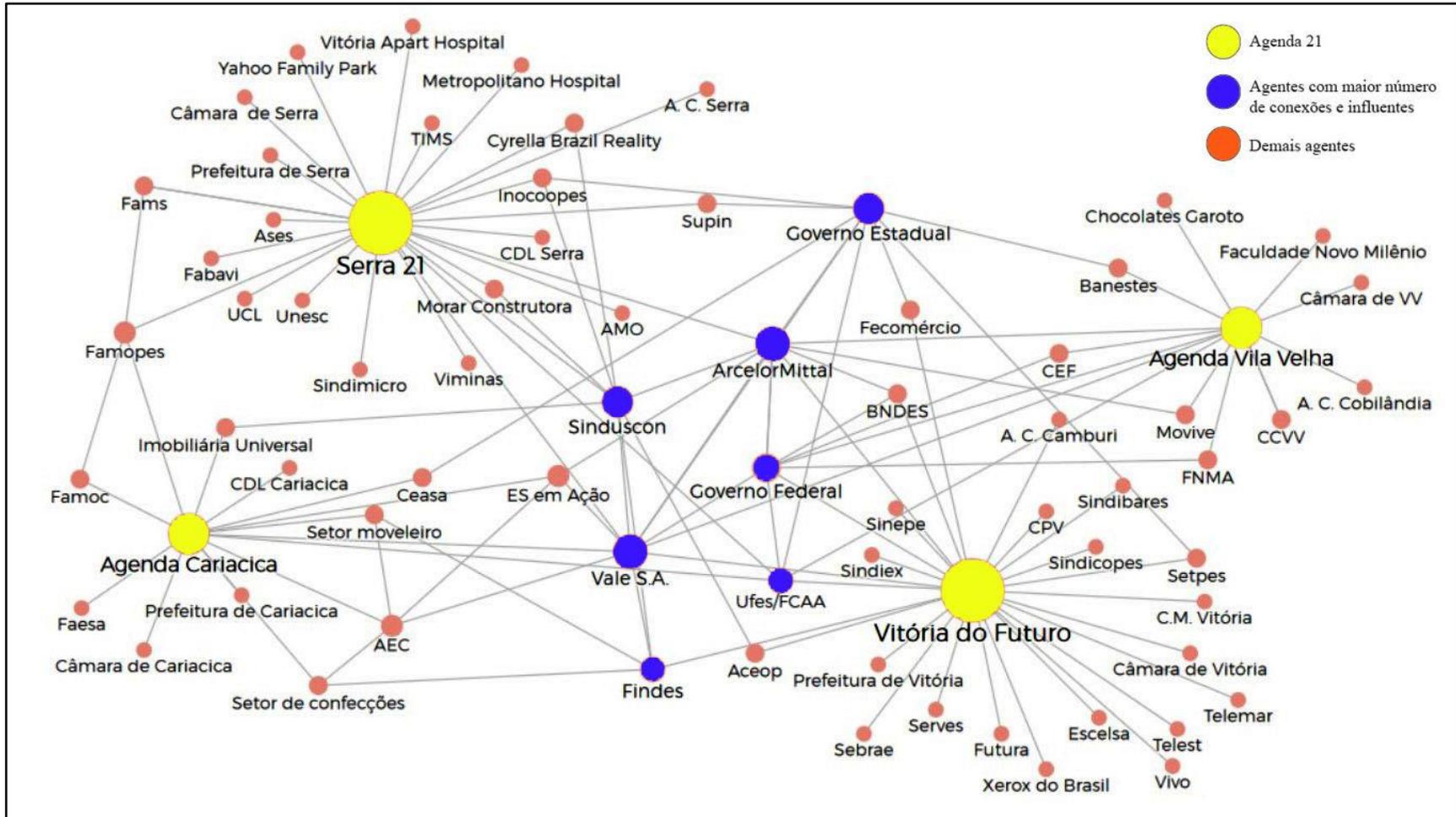
Observamos que o Sinduscon também teve a sua estratégia manifestada através de parceiros, como no caso das empresas Morar Construtora, *Cyrella Brazil Reallity* e Inocoopes através do patrocínio nas Agendas 21 de Serra (SERRA, 2000; SERRA, 2007) e na Imobiliária Universal, como participante dos documentos de Cariacica (CARIACICA.2003; CARIACICA, 2012).

Compõem o rol dos agentes mais influentes o governo do estado do Espírito Santo e o governo federal. No caso do governo estadual, a sua participação ocorreu através de representantes de instituições que detém uma ligação, como: a Supin (SERRA, 2000), o Banestes (VILA VELHA, 2004), Ceasa (CARIACICA, 2012) e, antes da privatização, a Telest e a Escelsa (VITÓRIA, 1996). Também é possível observar a menção de representantes de secretarias nesses documentos o que nos leva a conclusão de que esse agente participou de todas as Agendas 21. No caso do governo federal, a sua participação foi semelhante a do governo estadual, tendo a sua estratégia relacionada a agentes como o patrocínio através da CEF e do FNMA (VILA VELHA, 2004), o patrocínio da Vale, antes da sua privatização (VITÓRIA, 1996), ou através da presença de agentes como participantes, como no caso do BNDES (VITÓRIA, 1996) e da Ufes (CARIACICA, 2012; SERRA, 2000; SERRA, 2008; SERRA, 2008, VILA VELHA, 2004; VITÓRIA, 1996, VITÓRIA, 2003).

Por fim, destacamos a presença da Ufes, cuja atuação se fez presente em quase todas as agendas, seja como participante, ora atuando como representante da sociedade, ou exercendo alguma atividade relativa à pesquisa. Outra forma de presença da Ufes deu-se através de consultoria, seja como profissional autônomo ou via Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA), uma instituição ligada a universidade que se destacou no Espírito Santo pelos serviços de consultoria, sendo a maioria do seu quadro técnico composto por professores da Ufes. No caso do documento Cariacica Vale Mais (CARIACICA, 2003), a elaboração ficou a cargo de uma empresa do Rio de Janeiro. Porém constatamos que alguns profissionais são do Espírito Santo sendo que alguns atualmente são professores da universidade.

A verificação dos agentes e suas estratégias presentes nas Agendas 21 nos trouxe indicativos de uma organização do território nos municípios estudados que estabelece conexões com as relações de poder. Esses indicativos nos levaram a elaborar uma proposta de cartografia que será objeto do próximo subcapítulo.

Figura 69 — Cartografia com grafos indicando os agentes que participaram das Agendas 21



Fonte: Adaptado pelo autor

6.10 UMA CARTOGRAFIA DO PODER EXPRESSO NA AGENDA 21

A partir da perspectiva atinente à ideia de codificação aventada por Raffestin (1993), verificamos a existência de centralidades e quadrículas de poder nos municípios estudados. Lidamos com o aporte teórico desse autor no sentido de que o território é um produto dos agentes sociais, e sua construção envolve articulações e relações de poder.

Raffestin (1993) estabelece uma análise do território como fenômeno do poder apoiado em elementos identificados, como as quadrículas, as redes e os nós. Tais elementos definiriam espaços de centralidade e marginalidade, revelando como se articulam e se mobilizam os recursos e atores nos jogos políticos. Suas considerações nos sugeriram trabalhar com a perspectiva de identificação de centralidades e de quadrículas de poder a partir de uma cartografia baseada nos indicativos fornecidos pelas Agendas 21 dos municípios estudado.

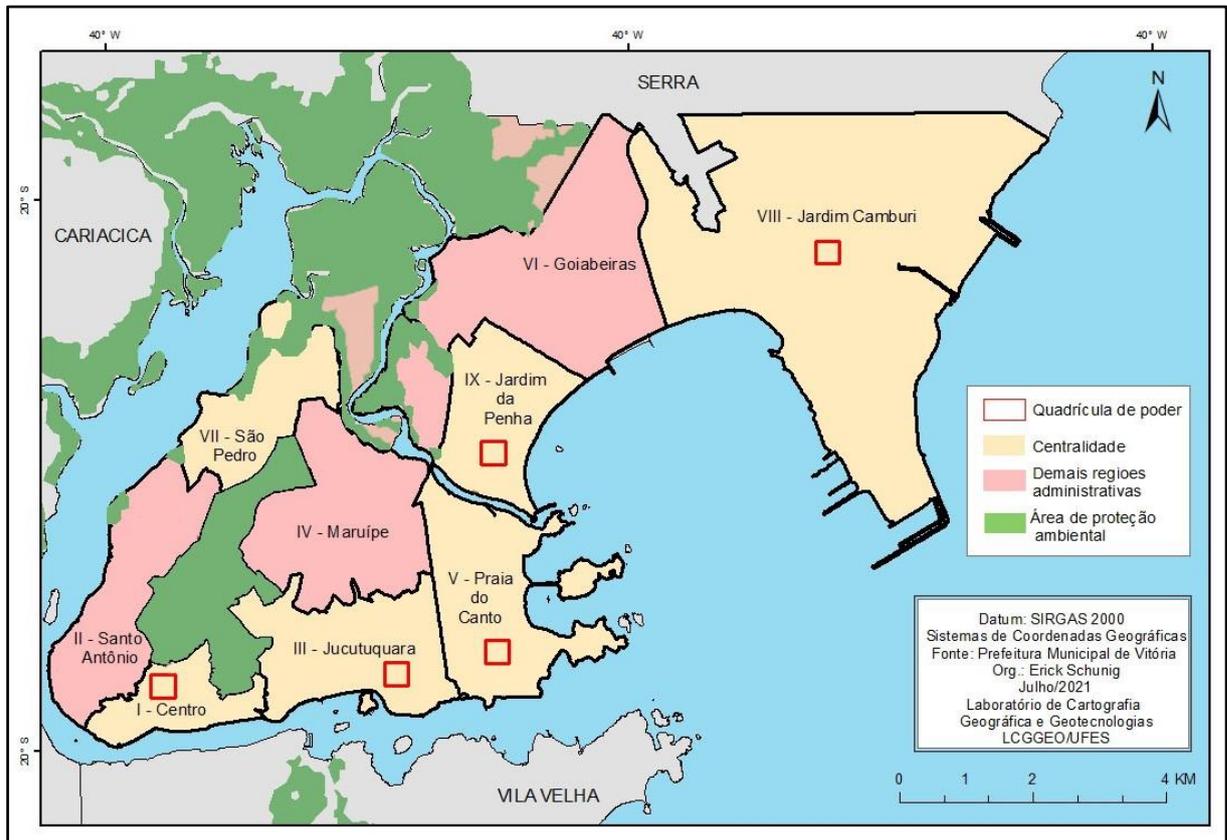
Ao analisarmos o discurso das Agendas 21 de Vitória, percebemos que algumas áreas são realçadas em virtude dos interesses dos agentes (Figura 70). O discurso evidencia a Região da Praia do Canto como uma das mais mencionadas nos dois documentos, porque congrega áreas de intenso interesse comercial, como os bairros Praia do Canto, Barro Vermelho, Enseada do Suá, Praia do Suá e Santa Lúcia. Além da forte atividade comercial, da ampla atuação na prestação de serviços e do interesse imobiliário, essa região concentra pessoas com alto poder aquisitivo. Tais indicativos — somados ao fato de existirem ali instituições com grande poder de intervenção, como a Assembleia Legislativa do Espírito Santo, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, o Tribunal Regional Eleitoral, o Tribunal Regional do Trabalho, a Capitania dos Portos, o Sindiox e o *Shopping* Vitória — nos levam a identificar essa região com uma quadrícula de poder.

O discurso proferido pelas Agendas 21 de Vitória também destaca a região de Jardim da Penha — especificamente os bairros Jardim da Penha e Mata da Praia — como uma área estratégica para os interesses dos agentes. Já que abriga uma população com alto poder aquisitivo, uma forte atividade comercial e uma intensa prestação de serviços, o local atrai o interesse dos agentes imobiliários. Sua localização em frente ao principal campus da Ufes indica uma ampla valorização de seus bairros em virtude da atração exercida pela Universidade como um polo de conhecimento. A quadrícula de poder se justifica também pelo fato de essa região acolhia as instalações da Xerox

do Brasil S.A. durante a elaboração das duas Agendas 21, além de concentrar uma parcela considerável de uma população de classe média alta, composta, em parte, por empresários, funcionários públicos, políticos e outros vários agentes com poder de decisão.

A região de Jardim Camburi também ocupa uma centralidade, principalmente por abrigar o bairro mais populoso da capital capixaba — Jardim Camburi — e por ser a principal área de atuação dos agentes imobiliários na cidade. Essa região também abriga as instalações da empresa Vale S.A., o que nos leva a identificá-la com uma quadrícula de poder.

Figura 70: Mapa das áreas centrais e Quadrículas de poder a partir das regiões de Vitória



Fonte: Adaptado pelo autor

Em relação à região de Jucutuquara, sua centralidade se deve à readequação especial que vem acontecendo desde a elaboração das Agendas 21, principalmente como área de novos empreendimentos imobiliários em bairros como Bento Ferreira.

Esse último abriga a sede da Prefeitura de Vitória, além dos dois principais grupos de comunicação do Espírito Santo, justificando, assim, a sua quadrícula de poder.

A região do Centro — posto que passe por um processo de desvalorização imobiliária e saída de importantes agentes — abriga o Porto de Vitória e um importante acervo histórico, o que a qualificou como lugar de potencial logístico e turístico dentro da estratégia elaborada pelos agentes. A sua quadrícula de poder se justifica pelo fato de constituir a sede do Governo do Estado, o que a credencia como lugar com poder decisório.

A região de São Pedro também deteve uma centralidade a partir da elaboração dos documentos-síntese, muito em virtude da proposta da criação de um novo eixo viário na região oeste de Vitória, tendo como principal vetor a requalificação da Rodovia Serafim Derenzi, a principal estrada que corta essa região. Merece ser salientado as propostas de desenvolvimento do turismo na baía de Vitória, apresentando São Pedro como área de grande potencial, somado ao potencial de valorização imobiliária proporcionado pelas intervenções do Projeto Terra.

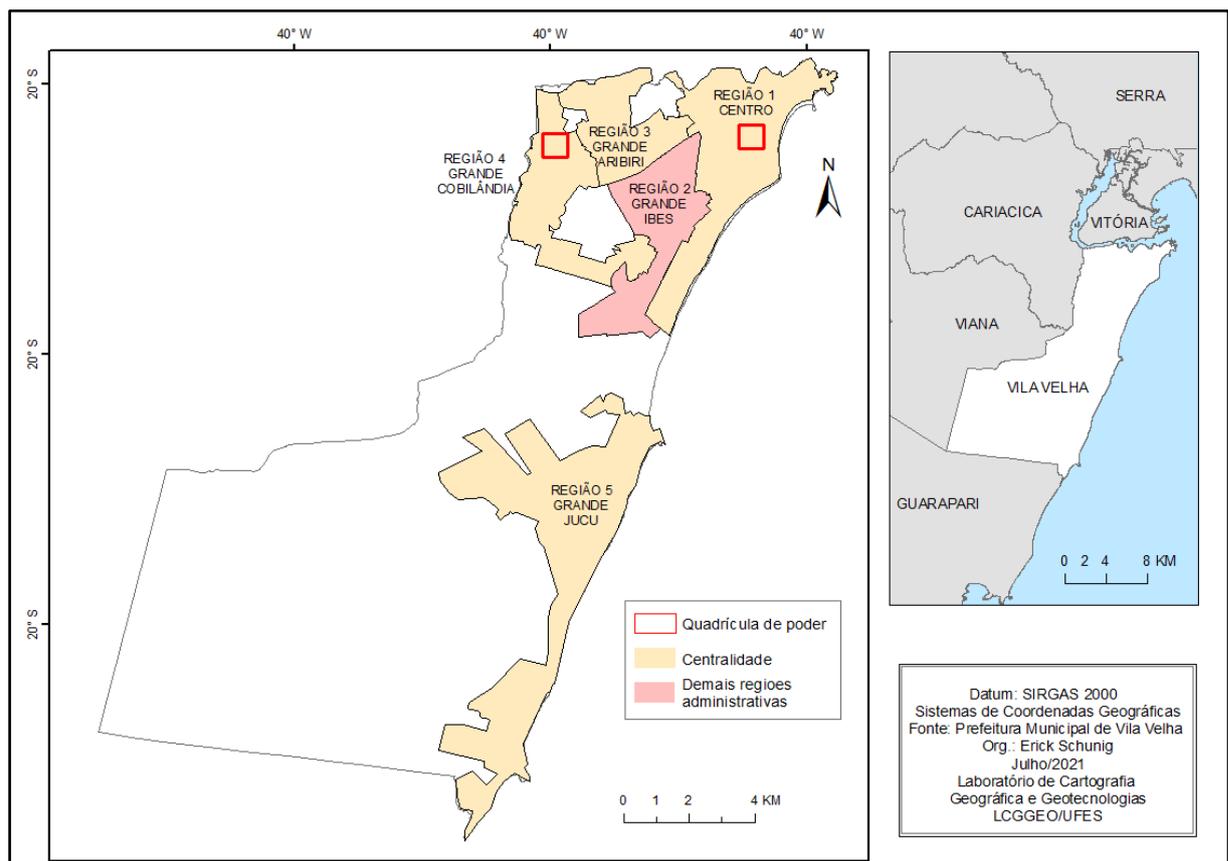
A análise referente a Vila Velha (Figura 71) também proporcionou a identificação de algumas áreas dotadas de centralidade. Destacamos ali a Região 1 — Centro — como a área que apresentou a maior quantidade menções e projetos, o que a qualifica como centralidade. Constituída dos bairros Centro, Praia da Costa, Coqueiral de Itaparica, Itapuã e Glória, essa é a região que concentra a população com maior poder aquisitivo. Além disso, dispõe das principais áreas de comércio, de serviços e de empreendimento turístico do município, com destaque para os bairros Centro, Praia da Costa e Glória, sendo que este último sedia um polo de confecções e as instalações da empresa Chocolates Garoto.

Além de acolher grandes empresas, a Região 1 é atualmente a principal área de atuação dos agentes imobiliários no município, especificamente a construção de empreendimentos destinados à classe média. Por concentrar a maior parte dos agentes públicos e privados que participaram da elaboração da Agenda 21 (VILA VELHA, 2004), essa área é dotada de uma quadrícula de poder, sendo o lugar da cidade de maior poder decisório sobre o seu território.

Em relação à Região 3 — Grande Aribiri —, atribuímos sua centralidade em virtude se situar ali o Porto de Capuaba, onde operam três terminais, somado a retroárea que

se conecta a Rodovia Darly Santos constituindo-se, portanto, uma região estratégica para as pretensões de incentivo à atividade logística e industrial presentes no discurso da Agenda 21 (VILA VELHA, 2004). Já no caso da Região 4 — Grande Cobilândia —, o plano-discurso evidencia a importância do bairro São Torquato e do Polo Empresarial Novo México, devido ao seu volume de comércio e à sua produção industrial, além das operações portuárias no cais de São Torquato. Por se tratar de uma área onde a empresa Vale S.A. atua intensamente — sobretudo em São Torquato— e onde opera o já mencionado Polo Empresarial, essa região concentra importantes agentes que participaram da elaboração da Agenda 21, o que a qualifica como detentora de uma quadrícula de poder.

Figura 71: Mapa das áreas centrais e Quadrículas de poder a partir das regiões de Vila Velha



Fonte: Adaptado pelo autor

No caso da Região 5 — Grande Jucu —, verificamos a existência de uma centralidade a partir de indicações na Agenda 21 (VILA VELHA, 2004), que remetem a atividades

de expansão imobiliária e de turismo, com destaque para os bairros Barra do Jucu e Ponta da Fruta.

No que concerne ao município de Serra, este não possui uma divisão regional administrativa institucionalizada nos moldes dos demais. Todavia, constatamos outras formas de regionalização utilizadas pela Prefeitura, dentre as quais se destaca o modelo de regionalização com base no Orçamento Participativo (Figura 72).

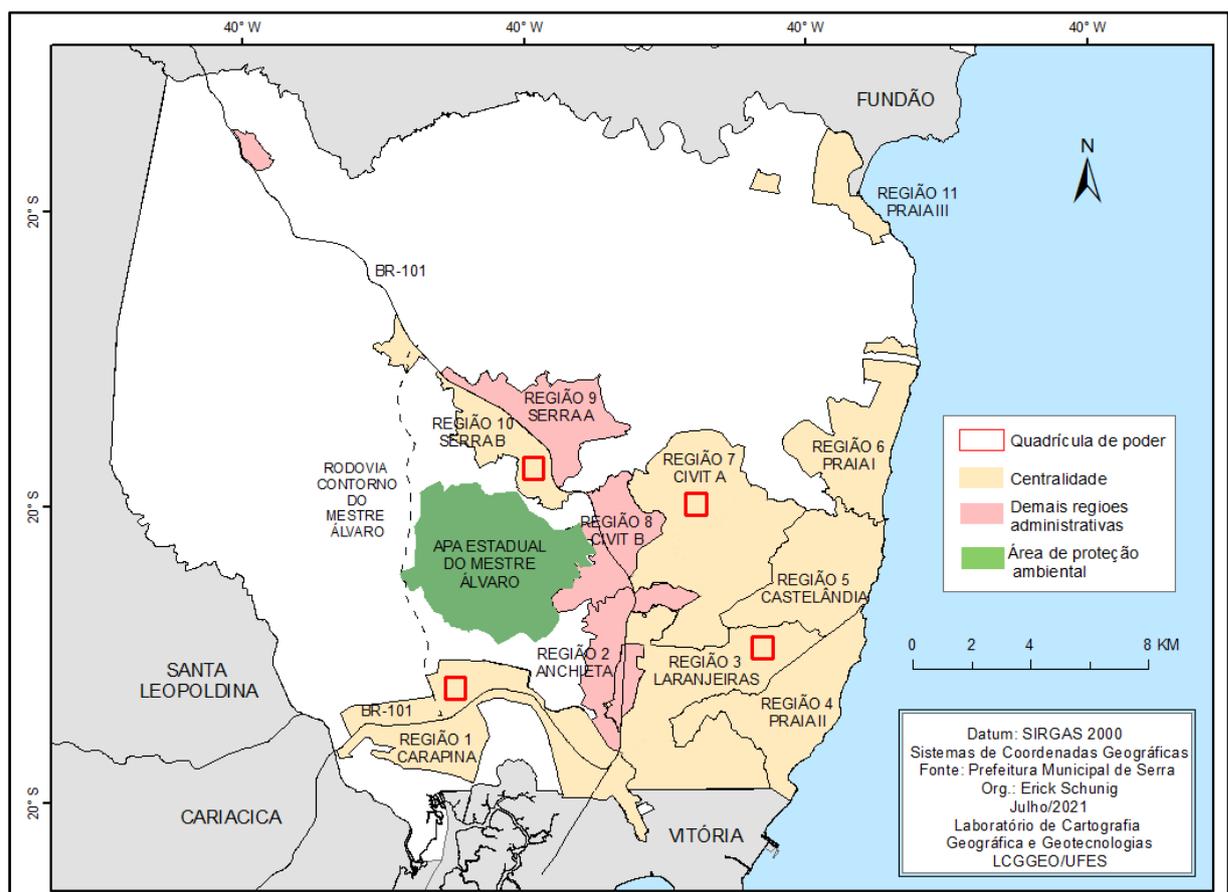
Nesse sentido, identificamos algumas centralidades e quadrículas de poder na Região 1 (Carapina), Carapina também abriga as instalações do TIMS, além de se constituir numa importante área de expansão industrial e imobiliária na região de Jacuhy, onde se situa uma unidade do condomínio Alphaville, ao lado da Rodovia BR-101. Essa área também se apresenta como estratégica dentro do projeto de construção da Rodovia Contorno do Mestre Álvaro, estabelecendo uma ligação com um ramal da BR-101. Por acolher agentes importantes no processo de elaboração do Serra 21 (SERRA, 2000; SERRA, 2008; SERRA, 2012), como o TIMS, identificamos uma quadrícula de poder nessa área.

A Região 3 — Laranjeiras — possui uma centralidade devido à importância do bairro Parque Residencial Laranjeiras, como o principal centro de comércio e de serviços do município. Essa Região também se caracteriza pela intensa atuação imobiliária que resultou na construção de Shoppings e condomínios residenciais fechados, pondo em evidência os bairros Colina de Laranjeiras, Valparaíso e Jardim Limoeiro. Merece destaque o fato de que a referida região também concentra atividades do Complexo Industrial de Tubarão, que engloba o Complexo Portuário de Tubarão e as usinas de pelotização da Vale S.A., além do Complexo Portuário de Praia Mole e a usina siderúrgica da ArcelorMittal Tubarão. Dada a sua influência política e econômica no território de Serra, intuímos que essa Região 3 (Laranjeiras) reúne elementos que nos levam a identificá-la como possuidora de uma quadrícula de poder.

A Região 7 — Civit A — concentra a área dos distritos industriais do Civit I e II, reunindo um conjunto de empresas que exercem uma forte influência econômica e política no território de Serra. Assim, além da centralidade como área de atividade e expansão industrial, classificamos o Civit A como detentor de uma quadrícula de poder.

A Região 10 — Serra B — exerce sua centralidade como área de importância política e de possíveis investimentos a partir de intervenções previstas na Agenda 21 (SERRA, 2012). Nesse sentido, destacam-se as intervenções propostas pelo projeto da empresa Jaime Lerner Arquitetos, de transformação de um trecho da BR-101 numa avenida destinada a abrigar empresas e concentrar atividades turísticas e culturais. Em função do poder político que essa Região possui, na medida em que abriga a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, bem como a atuação de agentes políticos valorizando a sede do município a partir de ações interligadas à construção de uma identidade serrana, acreditamos que essa área também possui uma quadrícula de poder.

Figura 72: Mapa das áreas centrais e Quadrículas de poder a partir das regiões de Serra

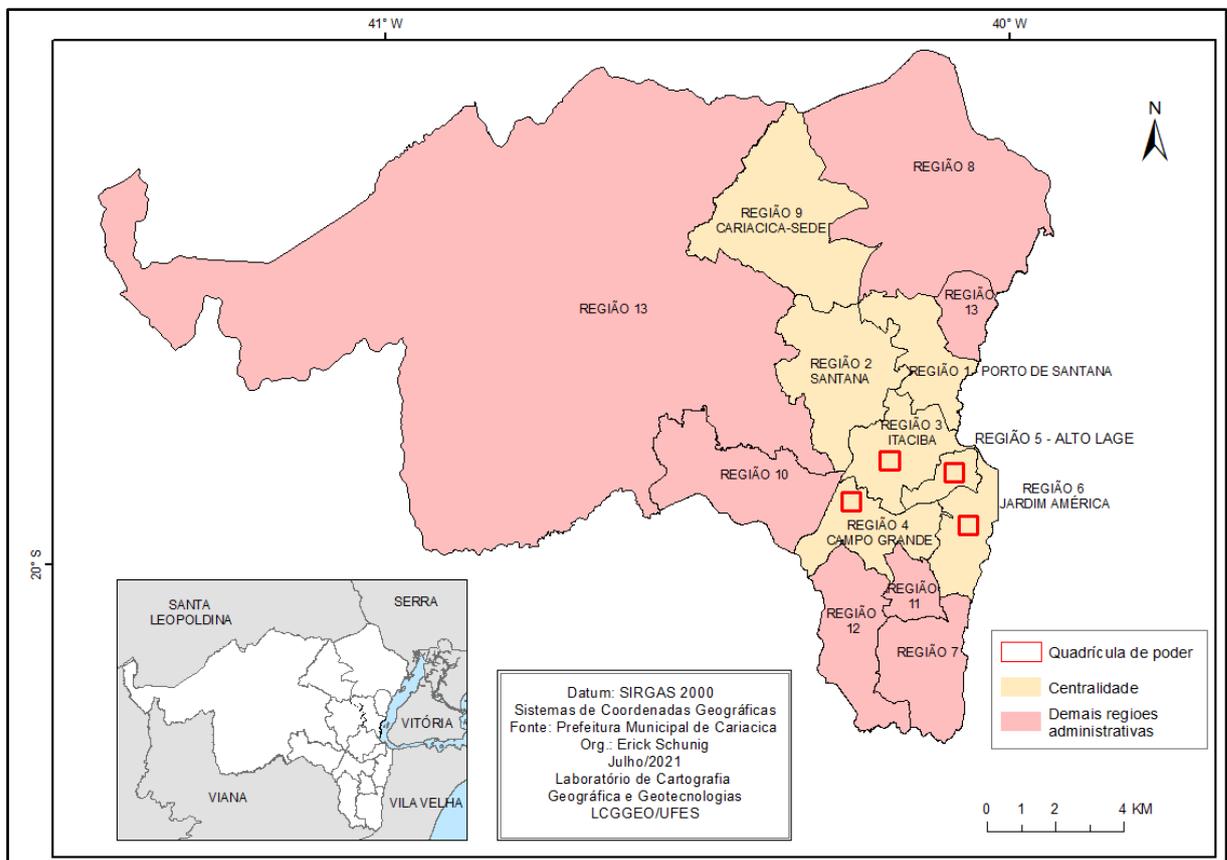


Fonte: Adaptado pelo autor

A Região 6 (Praia I), a Região 4 (Praia II), a Região 11 (Praia III) e a Região 5 (Castelândia) caracterizam-se pela atividade turística, comercial e pelos

empreendimentos imobiliários que vêm sendo lançados ali desde a década de 2000, como os condomínios residenciais fechados. As centralidades que lhes são atribuídas decorrem do fato de serem áreas de expansão das referidas atividades em virtude da disponibilidade de terras, da proximidade com o mar e das lagoas do município. Essas características foram evidenciadas em ações como as que constam na Agenda 21 (SERRA, 2012) a partir do projeto “Portas do Mar” — da empresa Jaime Lerner Arquitetos —, e do plano de construção de um aeroporto de cargas no bairro Nova Almeida, na Região 11.

Figura 73: Mapa das áreas centrais e das Quadrículas de poder nas regiões de Cariacica



Fonte: Adaptado pelo autor

Em relação a Cariacica, as duas Agenda 21 (CARIACICA, 2002; CARIACICA, 2010) fornecem indícios que também evidenciam áreas específicas. Mesmo possuindo identificação numérica, procurarmos relacioná-las aos bairros de maior destaque, como, por exemplo, a Região 4, à qual designamos com o topônimo do bairro mais destacado, que, nesse caso, é o Campo Grande. Salientamos que essa nomenclatura

para as áreas em questão foi criada especificamente para este estudo, a fim de melhor evidenciá-las (Figura 73).

A Região 4 — Campo Grande — é a principal área de comércios e serviços do município, com destaque para o bairro que identificamos como topônimo. Essa importância decorre do fato de estar ali o principal centro de comércios e serviços de Cariacica. Nessa Região há várias empresas de proeminência e equipamentos públicos importantes (como o Estádio Kléber Andrade) e equipamentos privados (a exemplo do *Shopping Moxuara*), cuja relevância provocou o interesse de agentes imobiliários no seu entorno. Também é nessa área que está localizada a Câmara de Vereadores do município e vários órgãos da Prefeitura, características que nos leva a atribuir-lhe uma quadrícula de poder.

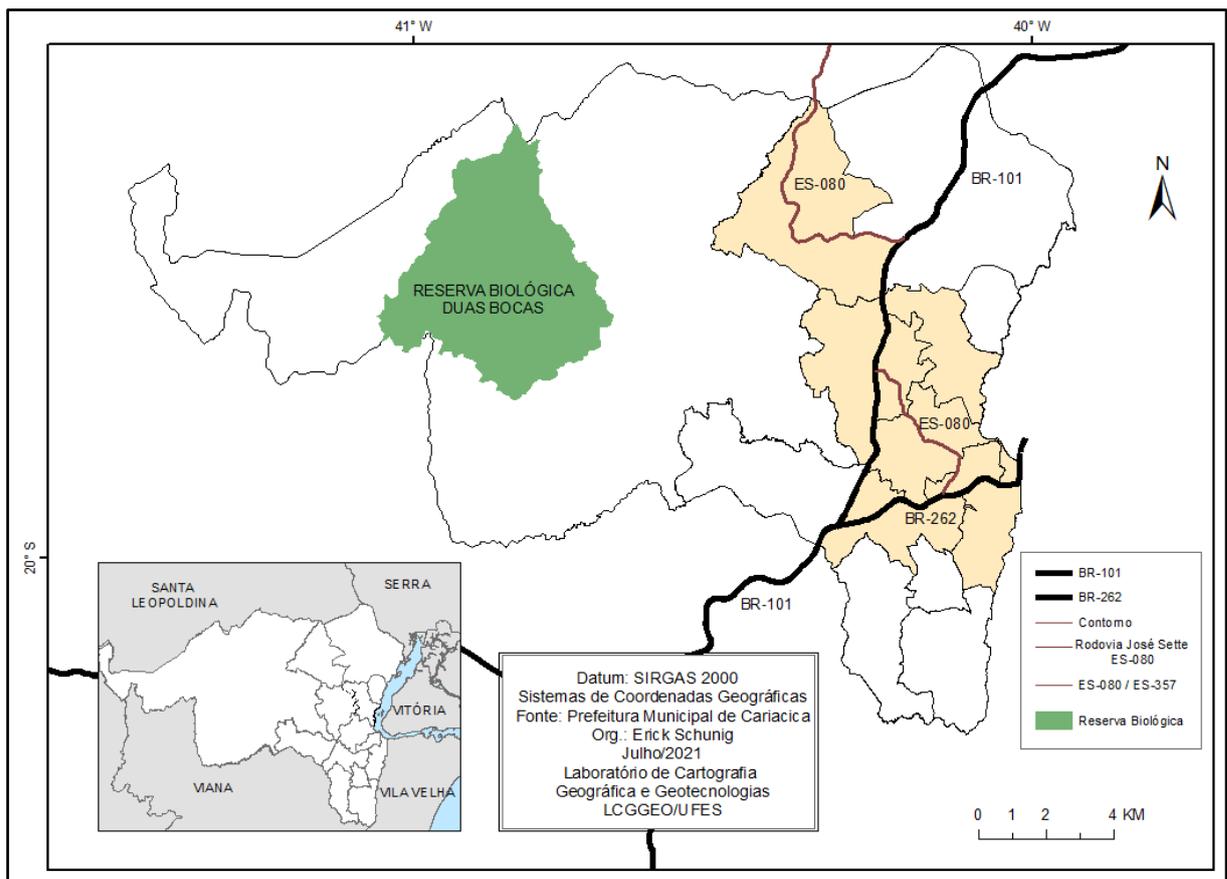
A Região 6 — Jardim América — é uma área caracterizada por uma considerável atividade comercial, por centralizar equipamentos da empresa Vale S.A., como o Terminal Ferroviário, bem como abrigar áreas de sua propriedade. Essa Região tem como destaque o bairro Jardim América, que acolhe equipamentos públicos importantes, como o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema-ES). Em virtude de reunir agentes relevantes no processo de elaboração da Agenda 21 e por sua importância política e comercial, atribuímos-lhe uma quadrícula de poder.

A Região 5 — Alto Laje — obtém uma centralidade na Agenda 21 a partir do comércio e de equipamentos como os maiores hospitais do município. Bairros como Alto Laje e Itaqui têm sido alvos do interesse de agentes imobiliários nas últimas décadas, o que contribui consideravelmente para a existência de intervenções propostas pela Agenda 21 (CARIACIA, 2010). Dadas as características já elencadas e ao fato de estar instalada nesse local a sede da Prefeitura, constituindo-se num centro de poder decisório para o município, essa região também pode ser representada com uma quadrícula de poder.

No caso da Região 3 — Itacibá —, destaca-se o bairro de mesmo nome, que se constitui num dos principais centros comerciais do município, dispondo de instalações de equipamentos públicos importantes, como uma unidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (Ifes), cujas atividades influenciam todo o município. Por essas razões, além da centralidade, essa região detém uma quadrícula de poder.

A Região 1 (Porto de Santana), a Região 2 (Santana) e a Região 9 (Cariacica-sede) são territórios que possuem uma centralidade a partir de projetos expressos nas Agendas 21 (CARIACICA, 2010; CARIACICA, 2002), que envolvem a duplicação e a requalificação da rodovia José Sette (ES-080), compreendendo um trecho entre Itacibá e Serra-sede (Figura 74). Essa requalificação remete à instalação de polos empresariais, empreendimentos imobiliários e a uma conexão com atividades logísticas através do trecho da BR-101, que liga essa Região ao município de Serra. No caso da Região 1 (Porto de Santana), a Agenda 21 (CARIACICA, 2010) menciona a importância de seus bairros na proposta da implantação de um corredor metropolitano que se interligaria ao projeto do Governo do Estado para a construção de uma quarta ponte, conectando Cariacica a Vitória.

Figura 74: Mapa indicando a BR-101, BR-262 e a ES-080 (José Sette)



Fonte: Adaptado pelo autor

CONCLUSÃO

A partir da análise documental e dos depoimentos referentes às Agendas 21 Locais aqui estudadas, constatamos que o discurso presente nesses documentos privilegiou interesses de alguns agentes, valendo-se de uma construção simbólica por meio do mito, para idealização das cidades estudadas, o que nos levou a inferir que a nossa hipótese foi comprovada. Ou seja, a atuação de agentes de alguns campos específicos nesses municípios está ligada a produção de um discurso presente na Agenda 21, visando a criação de cidades idealizadas por intermédio do mito, mas que se difere da cidade real.

Tanto os relatos quanto a codificação presentes nesses planos-discursos demonstram que a elaboração desses documentos primou pela construção de significações em que o simbólico foi fundamental para conquistar a adesão da população dessas cidades. Este trabalho evidenciou que alguns agentes do campo econômico e determinadas áreas das cidades foram consagrados como estratégicos dentro da perspectiva do modelo de gestão neoliberal, expresso na narrativa desses planejamentos estratégicos.

Nossa análise nos levou a depreender que o discurso produzido pela Agenda 21 opera a partir da construção de um consenso. Os relatos dos depoimentos aqui apresentados indicam que esse discurso objetivou suprimir ou obliterar os conflitos e as contradições em prol da construção de uma imagem das cidades que as tornasse atrativas aos investidores. Nessa perspectiva, o aporte teórico de Bourdieu (2014; 1989), Foucault (1999) e Barthes (1980) nos proporcionou a compreensão sobre os mecanismos utilizados e como estruturaram a realidade, proporcionando uma visão de mundo favorável à produção do consenso e da adesão.

Acerca do plano mítico apresentado pela Agenda 21, avaliamos que a projeção de cenários para as cidades estudadas remete à ideia de um mundo binário, no qual é apresentado um cenário de inércia que se caracteriza como a ameaça a ser evitada. De outra parte, há o mundo proposto como um cenário ideal, no qual a cidade seria bem-sucedida e sem contradições, dando forma à heterotopia do Foucault (2013). Essa heterotopia construída pela Agenda 21 produz uma cidade imaginária, cuja base é o modelo neoliberal de gestão pública, sendo este oferecido como a única alternativa viável a ser trilhada para alcançar o sucesso almejado.

Compreendemos que o discurso mítico da Agenda 21 também envolve as relações de poder no território dessas cidades, tal como vimos com Raffestin (1993). Percebemos que tais relações são produto das estratégias traçadas por agentes que se sobressaem no campo econômico e que participaram ativamente do processo de elaboração desses documentos. Por meio da cartografia do poder elaborada para este estudo, denotamos que a sua narrativa seleciona áreas, ao passo que reforça a sua influência dentro do território, por meio de um viés econômico que atende a alguns agentes. Tais relações ficam evidenciadas nessa cartografia, indicando os centros de poder e quais são os agentes preponderantes.

Ainda no plano mítico, concluímos que a Agenda 21 é contaminada de ideologias geográficas, como demonstramos com Moraes (1991). Vimos que essas ideologias emergem com a avocação do localismo e a exaltação dos atributos do território, que enfatizam as “vocações naturais” das cidades enquanto qualidades dentro de um modelo competitivo que as insere na Globalização.

Ao exaltar os territórios desses municípios, as Agendas 21 também utilizam o mito para forjar-lhes uma imagem positiva com a seleção de elementos materiais e imateriais. Essa construção imagética torna a cidade um produto comercializável para os potenciais investidores. É conclusivo dizer que a estratégia presente nas Agendas 21 vendem a cidade — dentro das quais está a sua população — com todos os seus atributos, a partir da construção de um ethos local que permite eivar o seu “produto” de singularidade ou exclusividade como valores agregados (SÁNCHEZ, 2001; 1997).

Vimos que a perspectiva das Agendas 21 analisadas revela que o localismo é um componente ideológico preponderante da mitologia territorial propagada, o que nos remeteu ao debate de Brandão (2007), Vainer (2000) e Lima Júnior (2003), identificando que a exaltação do local como “lugar das resoluções” viabiliza o enfraquecimento do Estado-Nação e a ascensão do modelo neoliberal na administração pública.

Constatamos que, ao contrário do que preconiza a Agenda 21 brasileira (2004a) acerca da busca de metas para uma cidade com maior justiça social e maior equilíbrio ambiental, os documentos analisados não primam por tais diretrizes.

Em relação à discussão ambiental, àquilo que é apresentado como o grande diferencial da Agenda 21 em relação aos demais planejamentos estratégicos,

inferimos que os planos-discursos analisados pintam a sustentabilidade ambiental como uma matéria subordinada ao campo econômico, exibindo-a com um recurso ou atributo do lugar, o que reforçaria o mito da “vocação natural do território” tão propagada por meio desses planejamentos. Tanto os depoimentos quanto os documentos mostram que a constru o da Agenda 21 nos municípios foi realizada a partir da oblitera o de um passado de degrada o ambiental e da perda da qualidade de vida, indicando que os conflitos existentes foram ignorados.

Uma das conclusões obtidas a partir da análise realizada indica que o discurso empregado pelas Agendas 21 não somente amenizou, mas, também, suprimiu algumas reivindica es históricas da popula o dos municípios estudados, tal como o combate à polui o e a puni o aos responsáveis. Tal evidência revelou-se perceptível diante das análises comparativas entre os documentos-síntese e os cadernos dos consultores, nos quais o meio ambiente e outras temáticas sensíveis aos interesses de alguns agentes tiveram um tratamento diferenciado. Exemplificamos isso, mostrando que, se, de um lado, os consultores abordaram o problema da polui o atmosférica nas Agendas, de outro lado, esse problema foi suprimido nas abordagens contidas nos documentos-síntese.

Expusemos que a atua o de empresas como a Vale S.A. e a ArcelorMittal Tubarão como patrocinadoras das Agendas 21 carregava seus interesses sobre o controle da narrativa e a remo o de obstáculos aos seus projetos expansionistas. Mesmo sem força de lei ou autonomia orçamentária, a Agenda 21 opera num campo sensível a esses e outros agentes, que versam sobre a constru o de uma imagem e sua exposi o   sociedade. Nesse mesmo mundo competitivo em que esses agentes se inserem, a constitui o de uma imagem negativa, calcada num passado de arbitrariedades e de viola es, não somente   passível de críticas, como, também, afasta investidores. Essas motiva es levaram os agentes a atuar intensamente nesses documentos, a fim de suprimir ou obliterar os aspectos negativos e reforçar o mito e as heterotopias relativas às cidades estudadas.

Verificamos que a estratégia traçada pelos agentes que capitanearam o processo de elabora o das Agendas 21 teve como escopo a produ o de um discurso, cuja significa o apresentada consagrou algumas atividades do campo econômico e determinados agentes poluidores. Nesse discurso, estes agentes foram alçados à categoria “estratégicos” dentro da ampla dimensão que concerne ao léxico do

“desenvolvimento sustentável”. Percebemos que a codificação apresentada pelos documentos difundiu conceitos e estruturou a forma de pensamento sobre a temática ambiental, dentre outras, oferecendo uma única visão de mundo conectada ao campo econômico. Essa significação também apresenta esse modelo neoliberal dentro da gestão pública como “moderno” e “eficaz”, ao passo que procura formas de legitimá-lo por meio de fóruns de participação devidamente controlados.

No decorrer da nossa trajetória, identificamos algumas possibilidades de desdobramentos a serem analisados. Um deles diz respeito a uma discussão sobre a importância do simbólico dentro de planejamentos estratégicos territoriais, como a Agenda 21. No decorrer desse trabalho percebemos essa importância atinente a seleção de elementos paisagísticos ou mesmo animais, no caso das agendas, como signos que remetem ao território e que são utilizados na produção de uma identidade da população. Indagamo-nos se há semelhanças desse tipo de uso simbólico concernente a outros instrumentos de planejamento.

Chamou a nossa atenção a possibilidade de identificação de outros tipos de códigos semânticos que revelem o discurso presente nos planejamentos estratégicos. Além da metáfora, percebemos a viabilidade de análise de outras figuras de linguagem, como elementos semânticos que poderiam suscitar possíveis indicativos da produção mítica nesses documentos. Também aventamos a probabilidade de investigação a partir de outros elementos sintáticos, como as cores utilizadas nesses documentos, que despertaram a nossa atenção ao analisarmos o Cariacica Vale Mais (CARIACICA, 2002).

Outro indicativo que consideramos importante para a análise remete a outras Agendas 21 de municípios da RMGV que não foram contempladas nesta pesquisa. Enxergamos a possibilidade de realização de um trabalho semelhante a este, envolvendo o município de Viana, que, além de integrar a RMGV, também elaborou uma Agenda 21 patrocinada pela empresa Vale S.A. Dada a sua posição na Região Metropolitana e o interesse de alguns agentes sobre esse município nos últimos anos, caberia uma investigação sobre uma impossível influência desse documento para a cidade.

Atentamos também para a necessidade de uma análise semelhante da Agenda 21 Metropolitana — um plano elaborado durante a preparação dos documentos aqui analisados. A referida Agenda 21 contou com duas edições e foi patrocinada por uma

associação de vereadores da RMGV. Caberia uma análise aprofundada sobre esses documentos e uma possível conexão com as Agendas 21 dos municípios estudados.

Mais do que uma crítica, salientamos que o nosso trabalho também visa ao resgate de uma conjuntura existente entre os anos de 1996 a 2012, e que reflete um momento da gestão pública e do planejamento territorial nessas cidades. Este estudo traz a possibilidade de se compreenderem a atuação e os interesses dos agentes envolvidos nos planos acerca do território. E compreendemos que o panorama atual apresenta desafios, pois, a apropriação cada vez maior de grupos privados sobre o setor público e a produção de um senso comum pejorativo sobre a coisa pública vêm caracterizando seus serviços como “inefícazes”. Em face disso, percebemos a redução progressiva de investimentos e um certo descaso em relação ao planejamento territorial nas administrações dos municípios analisados.

Evocando aqui a proposta de Theys (2014) quanto à exequível renovação semântica do conceito de desenvolvimento sustentável, concluímos que é possível e necessária uma discussão sobre uma readequação do planejamento estratégico e da Agenda 21 que não se limitasse ao campo econômico. Mais do que um debate semântico para recuperar ou apropriar o sentido desses termos, urge ressignificar práticas e conceitos que estão arraigados na produção territorial, a fim de desfazer mitos e ideologias geográficas que ainda perduram sob novas roupagens a fim de edificar heterotopias.

REFERÊNCIAS

- ABE, André T. **Grande Vitória–ES: crescimento e metropolização**. 1999. 562f. Tese (Doutorado em Arquitetura) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, v. 1, n. 1, p. 79–90, 1999.
- ALTHUSSER, L.; BALIBAR, E. ESTABLET, R. **Ler O Capital**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, v. 2.
- ANDRADE, Josmar. **A imagem como elemento da retórica do marketing** — um estudo da evolução dos anúncios veiculados em revista. 2009. 478f. Tese (Doutorado em Administração) — Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- ARCELORMITTAL. **Quem somos**. Disponível em: <https://brasil.arcelormittal.com.br/a-arcelormittal/quem-somos>. Acesso em: 26 set. 2021.
- BARTHES, Roland. **Mitologias**. 4. ed. Tradução de Rita Buongiorno e Pedro de Souza. São Paulo: Difel, 1980.
- BENKO, Georges. **A ciência regional**. Tradução de Antonio Gonçalves. Oeiras: Celta, 1999.
- BENTO. Entrevista. [set. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.
- BERGAMIM, Márcia C. **Meio ambiente, humanização da cidade e saneamento**. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2012.
- BETTARELLO, Fernando A. B. **Espaço urbano, habitação e uso do solo** — estudo temático Serra 21. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2000.
- BITOUN, Jan. A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Org.). **Urbanização e cidades: Perspectivas Geográficas**. Presidente Prudente, 2001, p. 291–309.
- BORGO FILHO, Máximo. Logística portuária e de transportes: cenários. **Agenda 21 de Vitória: um sonho em construção**. Vitória, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989–1992)**. Tradução de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das letras, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 27, n. 79, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68707>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer**. Tradução de Sergio Miceli. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da economia**. Tradução de Ligia Calapez e Pedro Simões. Porto: Campo das Letras, 2006.

BOURDIEU, Pierre. A essência do neoliberalismo. Tradução de Marcos Bernardino de Carvalho. **Margem**. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, n. 8, 1998. Disponível em: <https://www.pucsp.br/margem/princ8.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BOURDIEU, Pierre. Espíritus de Estado — génesis y estructura del campo burocrático. **Revista Sociedad**. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, n. 8, p. 49–62, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades dos campos. In: BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero Limitada, 1983, p. 89–94.

BOURDIEU, Pierre. **Les rites comme actes d'institution**: actes de la recherche en sciences sociales — rites et fetiches, Paris: Centre de sociologie européenne, v. 43, p. 58–63, 1982. Disponível em: https://www.persee.fr/issue/arss_0335-5322_1982_num_43_1?sectionId=arss_0335-5322_1982_num_43_1_2159. Acesso em: 08 mar. 2018.

BOURDIEU, Pierre. Décrire et prescrire. In: Actes de la recherche en sciences sociales. **La représentation politique-2**, v. 38, p. 69–73, mai. 1981.

BOURDIEU, Pierre. Sur le pouvoir symbolique. In: Annales. **Economies, sociétés, civilisations**, 32^e année, n. 3, p. 405–411, 1977. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1977_num_32_3_293828. Acesso em: 30 abr. 2020.

BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc. **La production de l'idéologie dominante**: actes de la recherche en sciences sociales. Paris, v. 2, n. 2–3 p. 3–73, 1976. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1976_num_2_2_3443. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRANDÃO, Carlos António. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRÁS. Entrevista. [jan. 2019]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística de Transporte — PNLT**. Ministério dos Transportes, Brasília, 2014.

BRASIL, Gutemberg H. **Pesquisa de opinião pública**: identidade e expectativas do cariacaquense. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2010.

BRASIL, Gutemberg H.; SIMÕES, Roberto G.; FELIPE, Carlos U. **Pesquisa de opinião**: identidade do povo serrano, Serra, Prefeitura Municipal da Serra, v 1, 2008a.

BRASIL, Gutemberg H.; SIMÕES, Roberto G.; FELIPE, Carlos U. **Pesquisa de opinião**: identidade do povo serrano, Serra: Prefeitura Municipal da Serra, v. 2, 2008b.

BRASIL. **Agenda 21 brasileira**: ações prioritárias/Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004a.

BRASIL. **Agenda 21 e sustentabilidade (caderno de debates)**. Ministério do Meio Ambiente, 2004b.

BRASIL. **Construindo a Agenda 21 Local**. 2. ed. Brasília: MMA, 2003.

BRASIL. **Agenda 21 brasileira** — bases para discussão. NOVAES, W.; RIBAS, O.; NOVAES, P. da C. (Coord.). Brasília: MMA/PNUD, 2000.

BRENNER, Neil. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. **Geosp — espaço e tempo**, São Paulo, n. 33, p. 198–220, 2013.

BUFFON, José A. B.; D'ÁVILLA, Aline E. C.; SILVA, Ailton P. da. **Vetores de desenvolvimento e dinâmica populacional de Serra** — estudo temático,, Serra 21. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, v. 1, 2000.

CALIMAM, Orlando. Vitória em seu contexto: diagnóstico e cenários. **Agenda 21 de Vitória: um sonho em construção**. Vitória, módulo I, 2002.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos T. **Pesquisa: pressupostos da agenda Cariacica**. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2012.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos T. **Espaço urbano, habitação e uso do solo** — estudo temático Serra 21. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

CARIACICA (Município). **Agenda Cariacica 2010–2030** — planejamento sustentável para a cidade. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2012.

CARIACICA (Município). **Avaliação da execução do Plano Estratégico da cidade Cariacica “Vale Mais” 2003–2022**. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2010.

CARIACICA (Município). **Cariacica Vale Mais** — Plano estratégico da cidade de Cariacica -2003-2022. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2002.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução de Klaus Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política** Tradução da equipe da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CAUS, Antonio L. **Trânsito** — estudo temático Serra 21. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

CATANI, A. M.; NOGUEIRA, Maria Alice; HEY, Ana Paula; MEDEIROS, Cristina. (Org.). **Vocabulário Bourdieu**. São Paulo: Autêntica, v. 1, 2017.

CHERQUES, Hermano R. T. À moda de Foucault: um exame das estratégias arqueológica e genealógica de investigação. **Lua Nova**, v. 81, p. 215-248, 2010.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRISTIANO. Entrevista. [jan. 2019]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Commun** — essai sur la révolution au XXI^e siècle. Paris: Éditions La Découverte, 2014.

DARÉ, Raquel. **A “crise” do café e a ideologia desenvolvimentista no Espírito Santo**. 2010. 203f. Dissertação (Mestrado em geografia) — Programa de Pós-graduação em Geografia, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

DOSSE, François. **História do estruturalismo: o campo do signo, 1945–1966**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Ensaio, 1993, v. 1.

DOSSE, François. **História do estruturalismo: o canto do cisne de 1967 aos nossos dias atuais**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Ensaio, 1994, v. 2.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Estratégico de Logística e de Transporte do Espírito Santo — Peltes**. Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas; Departamento Estadual de Estradas e Rodagem — Deres. Vitória, v. 01, 2007.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar n. 58, de 21 de fevereiro de 1995**. Vitória. 1995. Disponível em: < <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%2058.html> > . Acesso em: 05 ago. 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **A Grande Vitória: uma proposta de ordenamento**. Grupo de Planejamento Urbano e Regional da Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan). VILLASCHI FILHO, Arlindo (Coord.) Vitória: Seplan, 1976.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória: caracterização**. Vitória, Maurício Roberto/Planorte/Comdusa, v. 1, 1973.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória: Propostas**. Vitória, Maurício Roberto/Planorte/Comdusa, v. 2, 1973.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Ordinária n. 2.508, de 22 de maio de 1970**. Vitória, 1970. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LE125081970.html>. Acesso em: 28 set. 2021.

ESTÊVÃO. Entrevista. [ago. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

EZEQUIEL. Entrevista. [set. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

FÉLIX. Entrevista. [jan. 2019]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

FERNANDES, Leonardo; PINA, Rute; SUDRÉ, Lu. **Histórico de violações da Vale vai muito além de Mariana e Brumadinho**. Brasil de Fato. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/29/historico-de-violacoes-da-vale-vai-muito-alem-de-mariana-e-brumadinho>. Acesso em: 26 set. 2021.

FERREIRA, Giovanilton A. C. **A lei no plano e o plano na lei: convergências, divergências e silêncios na constituição do território corporativo capixaba**. 2016. 560f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

FERREIRA, Giovanilton A. C.; BIENENSTEIN, G.; LIRA, P. S. Vitória do Futuro (1996–2010): marco e difusor do planejamento estratégico de cidades no estado do Espírito Santo, Brasil. **Dimensões — Revista de História da Ufes**, 2018, p. 109–131

FIORIN, José L. Duas concepções de enunciação. **Estudos semióticos (USP)**, v. 16, p. 122–137, 2020.

FIM, Minieli. **Atividade portuária e processos territoriais: uma abordagem urbanística — Grande Vitória (ES)**. 2015. 285f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, 2015.

FONSECA, Maria Angélica; PERIN, Vera Inez. Estudo temático turismo (2001/2015). **Agenda 21 de Vitória: um sonho em construção**. Vitória, 2002.

FOUCAULT, Michel. De espaços outros. **Estudos Avançados**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. São Paulo, v. 27, n. 79, p. 113–122, [1967] 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68705/71285>. Acesso em: 15 maio 2018.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica — curso dado no Collège de France (1978–1979)**. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. Tradução de Salma Tannus Muchail. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

GABLER, Ted; OSBORNE, David. **Reinventing government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume, 1992.

GIRARDI JR., Liráucio. Pierre Bourdieu: mercados linguísticos e poder simbólico. **Revista Famecos, PUCRS**, v. 24, n. 3, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/25978>. Acesso em: 07 mar. 2021.

GOMES, Rafael. **Governo já bancou R\$ 42 milhões em diesel para o Transcol e vai pagar mais**. Tribuna Online. 2020. Disponível em: <https://tribunaonline.com.br/governo-ja-bancou-r-42-milhoes-em-diesel-para-o-transcol-e-vai-pagar-mais>. Acesso em: 28 set. 2021.

GOMES, Helder. **Contexto econômico de Cariacica e as potencialidades de emprego e renda — diagnóstico e construção de cenários**. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2012.

GOMES, Helder. **A Serra nos contextos metropolitano, estadual, nacional e internacional e as potencialidades de emprego e renda — estudo temático Serra 21**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

GLÓRIA. Entrevista. [ago. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

GRÜN, Roberto. **Ideologia**. In: CATANI, A. M. *et al.* (Org.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2017.

GUERRA, M. M.; ANDRADE, K. S. O léxico em perspectiva: contribuições da Lexicologia para o ensino de línguas. **Domínios de Lingu@Gem**, v. 6, p. 226–241, 2012.

GUIMARÃES, Eumenes M; COELHO, Jose J.; LINS, Octávio E. **Logística e transporte** — estudo temático Serra 21. Serra: Prefeitura Municipal da Serra/Orienta Consultoria, Engenharia e Negócios LTDA, 2000.

GUIOMAR. Entrevista. [ago. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

G1-ES. **ArcelorMittal é multada em mais de R\$ 3 milhões por causa de poluição em desacordo com lei.** 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espirtosanto/noticia/2019/01/31/arcelormittal-e-multada-em-mais-de-r-3-milhoes-por-causa-de-poluicao-em-desacordo-com-lei.ghtml>. Acesso em: 26 set. 2021.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes** — do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

HELENA. **Entrevista**. [set. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo .mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

JACÓ. **Entrevista**. [set. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

JAVARINI, Maria A. **Turismo** — diagnóstico e construção de cenários. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2012.

KOTLER, Phillip; KELLER, K. L. Administração de marketing. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

KOTLER, Philip; HAIDER, Donald H.; REIN, Irving. **Marketing público**: como atrair investimentos, empresas e turismo para as cidades, regiões, estados e países. Tradução de Eliane Kanner. São Paulo: Makron Books, 1994.

KLUG, Leticia B. Vitória do futuro: uma análise do discurso da sustentabilidade urbana em Vitória (ES). In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), 11. 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpur, 2005.

KRÜGER JUNIOR, D. A. Foucault: A Heterotopia como alternativa para pensar o espaço social. **Revista Enciclopédia de Filosofia**, v. 5, p. 19-34, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Enciclopedia/article/view/9342>. Acesso em: 04 out. 2021.

LATOOUR, Bruno. A ecologia política sem a natureza? Tradução Maria Thereza Sampaio. Projeto História. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, v. 23, p. 31–44, 2001.

Disponível em: <http://200.144.145.24/revph/article/view/10667/7928>. Acesso em: 16 maio 2020.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. 3. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LIMA JUNIOR, P. de N. **Uma estratégia chamada “Planejamento Estratégico”**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. 2003. 270f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) — Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (Ippur), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LIMA, Carlos R. de; VELLO, Marialva P. C.; SIQUEIRA, Elizete S.; ZECCHINELLI, Ivani S. Meio ambiente — síntese. **Agenda 21 de Vitória**: um sonho em construção. Vitória, 2002.

LINA. Entrevista. [dez. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

LINS, Octávio E.; GUEDES, Glícia M. A.; GARCIA, Francisco J. T.; BERTOLDI, Claudia. **Desenvolvimento econômico portuário e turístico de Vila Velha** — diagnóstico (Agenda 21). Vila Velha: PMVV, Orienta Consultoria, Engenharia e Negócios Ltda, 2003.

LOUREIRO, José C. N.; PÁDUA, Rogério P. **Diagnóstico da situação habitacional do município de Vila Velha (Agenda 21)**. Vila Velha: PMVV, 2003.

LUÍS. Entrevista. [ago. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

MARINS, Cristina. **Circulação, transporte e trânsito** — diagnóstico (Agenda 21). Vila Velha: PMVV, 2003.

MATUS, Carlos. **Adiós Sr. Presidente**. Caracas: Pomaire Ensayos, 1987.

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambiental. Tradução de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MELLO, Cecília Campello do A. Agenda 21 local — um glossário analítico para debate. In: ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. (Orgs.). **Cidade, ambiente e política**: problematizando a Agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond. 2006, p. 33–88.

MELLO, P. Os grandes projetos na berlinda (depoimento). In: GULHERME, M.; MELLO, P.; MERLO, E.; MORANDI, A.; SANTOS, R. . Os grandes projetos na berlinda (debate). **Revista do Instituto Jones dos Santos Neves**. Vitória, n. 2. Jul/set., p. 5–14, 1987.

MELQUIOR. Entrevista. [dez. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

MENDONÇA, Eneida M. S.; LARANJA, Latussa. Urbanismo e espaços de Vitória: diagnósticos e cenários. **Agenda 21 de Vitória: um sonho em construção**. Vitória, 2002.

MENDONÇA, Eneida M. S. (Coord.); ABREU, Inês B.; OLIVEIRA, José C. da S.; CRUZ, Patrícia S. da. **Desenvolvimento urbano e ambiental** — diagnóstico (Agenda 21). Vila Velha: PMVV, Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da Ufes, 2003.

MINAYO, M. C. S. Técnicas de pesquisa: entrevista como técnica privilegiada de comunicação. In: MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 261–297.

MIRANDA, Clara L.; ALBANI, Vivian. **O Centro de Vitória (ES) entre o corredor e o ponto circuito**. In: Urbicentros II. Construção, reconstrução, desconstrução vida e morte dos centros urbanos. Maceió: Edufal, 2011.

MIRANDA, Clara L. **Memória e esquecimento no Planejamento Estratégico**. Farol (Vitória), v. 7, p. 32-55, 2006.

MONTEIRO, Latussa L. **Região Metropolitana de Vitória: o planejamento metropolitano, a acumulação travada e a configuração urbana resultante**. 2013. Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/AUP840/6talun/2013/m1/13monteiro-Vitoria.pdf. Acesso em: 16 abr. 2019.

MORAES, Antonio C. R. **Território e história no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2008.

MORAES, Antonio C. R. **Notas sobre formação territorial e políticas ambientais no Brasil**. Revista Território. Rio de Janeiro, ano IV, n. 7, p. 43–50, 1999

MORAES, Antonio C. R. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

MORAES, Antonio C. R. Foucault e a Geografia. In: TRONCA, Ítalo A. (Org.). **Foucault Vivo**. Campinas: Pontes, 1987, p. 129–136.

MORANDI, Angela *et al.* Os grandes projetos na berlinda (debate). **Revista do Instituto Jones dos Santos Neves**. Vitória, n. 2. Jul./set., p. 5–14, 1987.

MORO JUNIOR, Enio. As limitações do planejamento urbano municipal: o caso do projeto eixo tamanduatehy. In: PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceito, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008, p.169–189.

NÚCLEO DE ECOLOGIAS EPISTEMOLOGIAS E PROMOÇÃO EMANCIPATÓRIA DA SAÚDE (Neepes). ES — População da Grande Vitória sofre com poluição provocada por siderúrgicas e luta por indenizações. **Mapa de conflitos** — injustiça ambiental e saúde no Brasil. 2021. Fiocruz. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/es-populacao-da-grande-vitoria-sofre-com-poluicao-provocada-por-siderurgicas-e-luta-por-indenizacoes/#fontes>. Acesso em: 26 set. 2021.

ODS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 27 dez. 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, Adilson P. de. *et al.* A metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna. In: OLIVEIRA JUNIOR, Adilson P. de.; LARANJA, Latussa; LIRA, Pablo. (ed.) / RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. **Vitória: transformações na ordem**

urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014, p. 25–56.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano no Brasil. In: BARROS, Joana; SILVA, Evanildo B. Da.; DUARTE, Lívia. (Org.). **Caderno de debates 2 — cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fase, 2013, 75p.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica a razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. Pensar com radicalidade e com especificidade. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 1, n. 54, p. 89–95, 2001.

OLIVEIRA, Fabrício L. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. **Cadernos Ippur**, v. XIII, p. 141–161, 1999.

ONODO: CADA RED CUENTA UNA HISTORIA. Disponível em: <https://onodo.org>. Acesso em: 13 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Tradução do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Brasília: Coordenadoria Geral de Desenvolvimento Sustentável do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2016.

PEDROSA, Breno V. **Entre ruínas do muro: a história da geografia crítica sob a ótica da ideia de estrutura**. 2013. 361f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

QUINTO JUNIOR, Luiz de P. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceito, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008, p. 43–72.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAFFESTIN, Claude. Peut-on parler de codes dans les sciences humaines et particulièrement en géographie?. In: **Espace géographique**, tome 5, n. 3, 1976, p. 183–188. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1976_num_5_3_1649. Acesso em: 12 mar. 2019.

RAINHA, Jamila. **Articulação de interesses entre setor privado e poder público: o movimento empresarial Espírito Santo em Ação e o governo do estado do Espírito Santo**. 2012. 161f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

RANGEL, Diane M. F. V.; AQUINO, Luiz H. M. de; VARANDA, Ana R. F. **Meio ambiente e humanização da cidade** — estudo temático Serra 21. Serra: Prefeitura Municipal de Serra, 2000.

REDE GAZETA *et al.* Espírito Santo Século 21. **O futuro desejável da sociedade capixaba** — Agendas para o futuro (Documento final). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1991.

REDE GAZETA *et al.* **O futuro desejável da sociedade capixaba: agregação estadual**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, v. 1, 1990a.

REDE GAZETA *et al.* **O futuro desejável da sociedade capixaba: formulações regionais.** Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, v. 2, 1990b.

REDE GAZETA *et al.* **Propostas do sistema estadual de planejamento para o Seminário ES Século XXI — MRH 207.** Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1989.

RIBEIRO, Wagner C. **A ordem ambiental internacional.** São Paulo: Contexto, 2001.

RODRIGUES, Arlete M. Problemática ambiental — agenda política, espaço, território, classes sociais. **Boletim Paulista de Geografia.** São Paulo, n. 83, p. 91–109, 2005.

ROMANELLI, Marco; STELZER, Patrícia. **Meio urbano e rural: uso e ocupação do solo e habitação.** Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2012.

RUBIÃO. Entrevista. [dez. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

SALVADOR. Entrevista. [out. 2018]. Entrevistador: Erick Alessandro Schunig Fernandes. Vitória, 2021. 1 arquivo mp4a (60min). Entrevista concedida para elaboração de tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista Sociologia Política**, n. 16, p. 31–49, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782001000100004>. Acesso em: 24 out. 2020.

SÁNCHEZ, F. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing.** Curitiba: Palavra, 1997.

SÁNCHEZ, F.; GUTERMAN, B.; LAIBER, P. Disputas simbólicas na cidade maravilhosa: atores, instrumentos e gramáticas territoriais. In: **Anais do XVI Enanpur**, Belo Horizonte: 2015, p. 1–15.

SANTANA, F. P.; MARIANO, M. R. C. P. A construção do ethos de uma cidade e de seus habitantes em uma revista local. **EID&A — Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação**, v. 5, p. 74–88, 2013.

SCHUNIG F., Erick Alessandro. **O recurso da propaganda na valorização do produto imobiliário nos municípios de Vitória e Serra a partir da segunda metade do século XX.** 2014. 245f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

SÉCULO DIÁRIO. **Além das tarifas, subsídios concedidos às empresas do Transcol também aumentaram.** 2020. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/cidades/alem-das-tarifas-subsidios-concedidos-as-empresas-do-transcol-tambem-aumentaram>. Acesso em: 28 set. 2021.

SÉCULO DIÁRIO. **Com 8ª usina em Tubarão, Vale tem aumento de sua produção de pelotas no país.** 2015. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/meio-ambiente/com-8-usina-em-tubarao-vale-tem-aumento-de-sua-producao-de-pelotas-no-pais>. Acesso em: 26 set. 2021.

SETÚBAL, Ana C. B. de; AMÁLIA, Maria. **Turismo, cultura, esporte e lazer — estudo temático Serra 21.** Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2000.

SERRA (Município). **Serra: agenda do futuro 2012–2032**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2012.

SERRA (Município). **Agenda Serra 21: plano estratégico 2007–2027**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

SERRA (Município). **Plano estratégico da cidade 2000–2020**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2000.

SIMÕES, Roberto Garcia. **Estado em questão: crescimento destacado e insustentabilidades**. Vitória: Edufes, 2016, v. 3.

SIMÕES, Roberto Garcia. **Estado em questão — pequenez, crime organizado e unanimidade**. Vitória: Edufes, v. 1, 2014.

SIMÕES, Paulo R. S. de. **Mobilidade, sistema viário, trânsito e transporte**. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica, 2012.

SIQUEIRA, Maria da P. S. **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória 1950–1980**. Vitória: Edufes, 2001.

SIQUEIRA, Elizete S.; ZECCHINELLI, Ivani S.; OLIVEIRA, Maria de L. da S.; VELLO, Marialva P. C.; TEIXEIRA, Tereza de M. R. **Estudo temático “meio ambiente” (diagnóstico)**. Vitória da Futuro: plano estratégico da cidade (1996–2010). Vitória: Prefeitura de Vitória, 1996.

SIQUEIRA, Maria da P. S. Vitória além dos seus limites. **Revista do Instituto Jones dos Santos Neves**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, ano 8, n. 1, p. 5–12, 1995.

SILVA, Marta Zorzal. Interesses em jogo. **Revista do Instituto Jones dos Santos Neves**. Vitória, n. 2. Jul./set, p. 30–36, 1987.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Participação popular no planejamento e na gestão urbanos no Brasil: vinte anos de esforços, conquistas e tropeços (1986–2005). In: PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceito, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008, p. 215–224.

TEIXEIRA, Edmilson C.; BARTOLE, Célio. **Meio ambiente, humanização da cidade e saneamento — estudo temático Serra 21**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

THEYS, Jacques. Le développement durable face à sa crise: un concept menacé, sous-exploité ou dépassé? **Développement durable et territoires**, v. 5, n. 1, Février 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10196>. Acesso em: 12 dez. 2020.

THEYS, Jacques; GUIMONT, Clémence. Nous n’avons jamais été soutenables: pourquoi revisiter aujourd’hui la notion de durabilité forte? **Développement durable et territoires**, v. 10, n. 1, Avril 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/developpementdurable/13589>. Acesso em: 12 dez. 2020.

THEYS, Jacques. Prospective de L’Environnement: la nature est-elle gouvernable? In: BARRAQUÉ, B. *et al.* (Org.). **Espaces et sociétés — les nouveaux territoires de la prospective**, Paris: Éditions L’Harmattan, n. 74–75, p. 45–68, 1994.

URBANO NETO, Maria N.; NEIRA, Mally F.; CAVACA, Hugo; NEIRA, Rafael F. **Meio ambiente e saneamento — diagnóstico (Agenda 21)**. Vila Velha: PMVV, 2003.

VAINER, C. B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: MACHADO, C., *et al.* **Conflitos Ambientais e Urbano**: Debate, Lutas e Desafios. Porto Alegre: Evangraf, v. 1, p. 59–80, 2013.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75–103.

VERVLOET, Roberto J. H. M. Análise geográfica dos sistemas portuários no Espírito Santo com repercussões na organização espacial terrestre. **Revista da Anpege**. v. 16, n. 31, p. 8–43, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/>. Acesso em: 28 set. 2021.

VENERANO, Adauto Beato. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana: padrões, efeitos e desafios. In: OLIVEIRA JUNIOR, Adilson P. de; LARANJA, Latussa; LIRA, Pablo. (ed.) RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. **Vitória: transformações na ordem urbana**: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014, p. 321–346.

VILA VELHA (Município). **Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha**. Vila Velha: Associação dos Empresários de Vila Velha/PMVV, 2010.

VILA VELHA (Município). **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável — Vila Velha 2002–2015**. Vila Velha: PMVV, 2004.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999, p. 169–243.

VILLASCHI FILHO, A.; OLIVEIRA, U. J.; FELIPE, E. S. O Estado como elemento indutor do desenvolvimento econômico-industrial do Espírito Santo, no contexto da República. **Revista Ágora** (Vitória), v. 7, p. 1–25, 2011.

VITÓRIA (Município). **Agenda 21 de Vitória 2008–2028**. Vitória: Prefeitura de Vitória, 2008.

VITÓRIA (Município). **Revisão da Agenda 21 de Vitória – Agenda Vitória 2008-2028**. Vitória: Associação Vitória do Futuro/Prefeitura de Vitória, 2007.

VITÓRIA (Município). **Agenda 21 de Vitória**: um sonho em construção (Vitória do Futuro — versão 2002). Vitória: Prefeitura de Vitória, 2003.

VITÓRIA (Município). **Vitória do futuro**: plano estratégico da cidade 1996–2010. Vitória, 1996.

YAGINUMA, Mauro E. **Turismo** — estudo temático Serra 21. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

ZANOTELLI, Cláudio L. A cidade neoliberal e a cidade comum. **Revista Geosp** (São Paulo). v. 25, n. 3, e-172194, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/172194>. Acesso em: 14 dez 2021.

ZANOTELLI, Cláudio L. **As estruturas abertas e mutantes do pensamento e do mundo** — derivas entre a Geografia e a Antropologia. São Paulo: Editora Tiragem Livre, 2019.

ZANOTELLI, C. L.; FERREIRA, F. C. Impactos socioambientais e fragmentação urbana dos loteamentos fechados Alphaville. **Revista Sinais** (Vitória), v. 1, p. 168–198, 2013.

ZANOTELLI, Cláudio L.; *et al.* A explosão de condomínios na Região Metropolitana da Grande Vitória. Espírito Santo–Brasil. **Geouerj** (2007), v. 2, p. 619–655, 2012.

APÊNDICE: - Roteiro utilizado para as entrevistas**1 PERFIL DO ENTREVISTADO**

- a) Nome:
- b) Prefeitura/Município:
- c) Ano de elaboração do documento:

1.1 Servidor

- a) Cargo:
- () Efetivo () Bolsista () Terceirizado
- Secretaria/Departamento em que trabalha[ou]: _____
- b) Há quanto tempo trabalha[ou] na instituição?
- () Há menos de 1 ano () Entre 5 e 9 anos () Entre 15 e 19 anos
- () Entre 1 e 4 anos () Entre 10 e 14 anos () Há mais de 20 anos

1.2 Consultor

- a) Área de atuação: _____
- b) Há quanto tempo trabalha com consultoria?
- () Há menos de 1 ano () Entre 5 e 9 anos () Entre 15 e 19 anos
- () Entre 1 e 4 anos () Entre 10 e 14 anos () Há mais de 20 anos

1.3 Liderança comunitária

- a) Profissão: _____
- b) Atuação como liderança comunitária.
- () Há menos de 1 ano () Entre 5 e 9 anos () Entre 15 e 19 anos
- () Entre 1 e 4 anos () Entre 10 e 14 anos () Há mais de 20 anos

2 PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA AGENDA 21**2.1 Para todos os segmentos**

- a) Como foi convidado a participar? (Convite, contratação ou mobilização)

- b) Quais as primeiras impressões sobre a discussão da Agenda 21 municipal? Acompanhava a discussão sobre o significado da Agenda 21?
- c) Durante os trabalhos, houve algum assunto que teve mais destaque? Por quê?
- d) É possível identificar problemas durante as discussões e a elaboração do estudo? Quais?
- e) Foi possível perceber a existência de maior participação de uns setores do que de outros? Quais?
- f) Em sua opinião, por qual motivo alguns assuntos ou segmentos representando grupos sociais se sobressaíram?

2.2 Servidores/contratados

- g) Como foram realizadas as primeiras discussões internas sobre a elaboração da Agenda 21 na Prefeitura?
- h) Em relação aos servidores, é possível identificar se houve treinamento, comprometimento da equipe e condições adequadas para elaboração do documento?
- i) É possível identificar a influência de setores da sociedade junto à equipe?
- j) Enquanto um documento voltado ao planejamento estratégico, consegue identificar uma conexão com outras ações de planejamento, tal como o PDM?

2.3 Consultores

- m) No tocante aos consultores, é possível observar grande diferença entre os cadernos de pesquisa e o documento-síntese?
- n) Quais assuntos foram excluídos ou receberam tratamento diferenciado no documento-síntese? Em sua opinião, por que ocorreu essa mudança?
- o) É possível dizer que o documento-síntese resume os principais aspectos concernentes à importância do estudo preliminar?
- p) Os estudos preliminares foram utilizados de outra forma?
- q) Houve algum tipo de preocupação da administração pública para que as informações fossem disponibilizadas ao público?

2.4 Liderança comunitária

- r) O que o[a] motivou a participar da Agenda 21?
- s) Quais as informações que a Prefeitura apresentou sobre o que era a Agenda 21?
- t) Passado o tempo de elaboração desse documento, qual a impressão ou ideia que fica sobre a Agenda 21?

u) Na sua opinião, o que deveria ter sido feito ou discutido que acabou não aparecendo no documento?